RECUEIL DES DÉCISIONS DE LA COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS

CANADIAN TRANSPORT COMMISSION REPORTS

1985

RECUEIL DES DÉCISIONS DE LA COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS

CANADIAN TRANSPORT COMMISSION REPORTS

1985

Arrêtiste/Editor
Joan Archer Cournoyer, LL. L.

91-00286/

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Available in Canada through

Associated Bookstores
and other booksellers

or by mail from

Canadian Government Publishing Centre
Supply and Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. TT12-3/1985
ISBN 0-660-55549-2

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

En vente au Canada par l'entremise des

Libraires associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue TT12-3/1985
ISBN 0-660-55549-2

1985

MEMBRES DE LA COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS
MEMBERS OF THE CANADIAN TRANSPORT COMMISSION

Président / President

Hon. Jean Marchand, C.P.[1]

Vice-président (Droit) / Vice-President (Law)

J.D. Thompson, c.r. / Q.C.
J.T. Gray, c.r. / Q.C.[2]

Vice-président (Recherche) / Vice-President (Research)

Yves Dubé

Commissaires / Commissioners

M.D. Armstrong
J.-L. Bourret
D.H. Chapman
J.A.L.G. Drainville
D.H. Jones, c.r. / Q.C.
Hon. M. Lambert, C.P. / P.C., c.r. / Q.C.[2]
M. Landers
P. Langlois
J.A.D. Magee[3]
J.M. McDonough
Hon. J.C. Munro, c.p. / P.C.
R.J. Orange
J.D. Thompson, c.r / Q.C.
A.-M. Trahan, c.r. / Q.C.
J.F. Walter
B.R. Wolfe

Comités	Présidents / Chairmen	Committees
Transports aériens	P. Langlois	Air Transport
Transports par pipe-line de denrées	D.H. Jones, c.r. / Q.C.	Commodity Pipeline Transport
Politique en matière de transport international	J.M. McDonough	International Transport Policy
Transports par chemin de fer	J.F. Walter[4] F.A.D. Magee[3]	Railway Transport
Transports par eau	A.-M. Trahan, c.r. / Q.C.	Water Transport
Transports par véhicule à moteur	J.G. Drainville	Motor Vehicle Transport
Révision	J.D. Thompson, c.r. / Q.C.	Review

Secrétaire de la Commission / Commission Secretary

D.W. Foley

1. Démission le 31 juillet 1985.
2. Nomination le 11 mars 1985.
3. Fin du mandat le 10 janvier 1985.
4. Nomination à la présidence du C.T.C.F le 17 décembre 1984, prenant effet le 11 janvier 1985.

1. Resigned July 31, 1985.
2. Appointed March 11, 1985.
3. Term expired January 10, 1985.
4. Appointed R.T.C. Chairman December 17, 1984, effective January 11, 1985.

La Commission canadienne des transports désire remercier le
Conseil canadien de la documentation juridique, et plus particulièrement
Madame Joan Archer Cournoyer, arrêtiste, pour la préparation
de ce recueil.

The Canadian Transport Commission wishes to express its appreciation to the
Canadian Law Information Council, and especially to Mrs. Joan Archer Cournoyer,
Editor, for the preparation of these materials

SOMMAIRE

	Page
Page titre	i
Liste des commissaires	iii
Table des décisions, ordonnances et rapports	vii
Table de la jurisprudence citée	xi
Table des décisions et ordonnances citées	xv
Table des lois citées	xix
Table des règlements cités	xxxi
Table des règles citées	xxxii
Table de la doctrine citée	xxxii
Index	737

CONTENTS

	Page
Title page	i
List of Commissioners	iii
Table of Decisions, Orders and Reports	ix
Table of Cases referred to	xiii
Table of Decisions and Orders referred to	xvii
Table of statutes referred to	xxv
Table of Regulations referred to	xxxi
Table of Rules referred to	xxxii
Table of Authorities referred to	xxxii
Index	745

TABLE DES DÉCISIONS, ORDONNANCES ET RAPPORTS

Page

A

Administration de pilotage des Laurentides (Re) 314
Administration de pilotage des Grands Lacs Ltée (Re) 328
Air Ontario Ltd. (Re) 72

B

Bradley Air Services Ltd. (Re) 109

C

Calm Air International Ltd. (Re) 140
Canadien Pacifique Ltée, 4 juin 1985 (Re) 286
Canadien Pacifique Ltée, 13 février 1985 (Re) 303
Canadien Pacifique Ltée, 16 septembre 1985 (Re) 495
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, 13 février 1985 (Re) 233
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, 28 février 1985 (Re) 246
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, 16 août 1985 (Re) 463
Consolidated Rail Corporation (Re) 546
Custom Courier Services Ltd. (Re) 189

G

General Aerospace Inc. (Re) 87
Gulf Canada Products Company (Re) 450

J

Jim Pattison Industries Ltd., 30 septembre 1985 (Re) 127
Jim Pattison Industries Ltd., 31 octobre 1985 (Re) 160

M

Méthode d'établissement du coût du capital 560

N

Nordair Ltée (Re) 36

Page

0

512643 Ontario Ltd. (Re) 20

P

Pacific Western Airlines Ltd. (Re) 64

S

Speno Rail Services Company (Re) 421
Swiftair Cargo Ltd. (Re) 3

T

Trafic ferroviaire intérieur et trafic d'importation/exportation 680
Transport commercial par eau dans le réseau du Lac Athabasca 411
Transport par eau sur le Mackenzie et dans l'Arctique de l'Ouest 356
Transport Morneau Inc. (Re) 292
Transport de marchandises dangereuses (Re) 574

TABLE OF DECISIONS, ORDERS AND REPORTS

Page

A

Air Ontario Ltd. (Re) 72

B

Bradley Air Services Ltd. (Re) 109

C

Calm Air International Ltd. (Re) 140
Canadian Domestic and Import/Export Rail Traffic 680
Canadian National Railways Company, February 13, 1985 (Re) 233
Canadian National Railways Company, February 28, 1985 (Re) 246
Canadian National Railways, August 16, 1985 (Re) 463
Canadian Pacific Ltd., June 4, 1985 (Re) 286
Canadian Pacific Ltd., February 13, 1985 (Re) 303
Canadian Pacific Ltd., September 16, 1985 (Re) 495
Commercial Water Transportation in the Lake Athabaska Systems 411
Consolidated Rail Corporation (Re) 546
Cost of Capital Methodology 560
Custom Courier Services Ltd. (Re) 189

G

General Aerospace Inc. (Re) 87
Great Lakes Pilotage Authority Ltd. (Re) 328
Gulf Canada Products Company (Re) 450

J

Jim Pattison Industries Ltd., September 30, 1985 (Re) 127
Jim Pattison Industries Ltd., October 31, 1985 (Re) 160

L

Laurentian Pilotage Authority (Re) 314

Page

N

Nordair Ltd. (Re) 36

0

512643 Ontario Ltd. (Re) 20

P

Pacific Western Airlines Ltd. (Re) 64

S

Speno Rail Services Company (Re) 421
Swiftair Cargo Ltd. (Re) 3

T

Transport Morneau Inc. (Re) 292
Transportation of Dangerous Commodities (Re) 574

W

Water Transport on the Mackenzie and in the Western Arctic 356

TABLE DE LA JURISPRUDENCE CITÉE

Page

A

A.L. Patchett & Sons Ltd. c. Pacific Great Eastern Ry. Co. (1960), 78 C.R.T.C. 282 (C.S.C.). 680

Amoco Canada Petroleum Co. Ltd. et al. et Canadien Pacifique Ltée (Re), [1974] C.T.C. 300. 286

B

Brotherhood of Railroad Trainmen et al. c. C.N.R., [1931] C.R.C. 313. 463

Brotherhood of Railway Employees et al. c. N.Y. Central R. Co. et al., [1959] R.C.S. 519. 463

G

Grand Trunk Ry. Co. c. Robinson, [1915] A.C. 740; (1916) 19 C.R.C. 37. 680

Gravel c. Cité de St-Léonard, [1978] 1 R.C.S. 660. 463

J

Johnson c. Midland Ry. (1879), 4 Ex.Div. 367. 680

K

Kenosha Auto Transport Corp. et Andres-Bell Construction Ltd. (Re), [1970-1971] C.T.C. 182. 189

Kootenay & Elk Ry. Co. c. C.P.R., [1972] C.T.C. 101 (C.S.C.). 463

Kootenay and Elk Railway Company et al. c. CP, [1974] R.C.S. 955; [1972] C.T.C. 101 (C.S.C.). 574

L

Lynden Transport Inc., [1977] C.T.C. 188. 189

Page

M

Mississauga (Re), [1981] R.C.C.T. 269. 495-574

N

Nugent c. Smith, (1876) 45 L.J.C.P. 697. 680

TABLE OF CASES REFERRED TO

Page

A

A.L. Patchett & Sons Ltd. v. Pacific Great Eastern Ry. Co. (1960), 78 C.R.T.C. 282 (S.C.C.). 680

Amoco Canada Petroleum Co. Ltd. et al. and Canadian Pacific Ltd. (Re), [1974] C.R.C. 300. 286

B

Brotherhood of Railroad Trainmen et al. v. C.N.R., [1931] C.R.C. 313. 463

Brotherhood of Railway Employees et al. v. N.Y. Central R. Co. et al., [1959] S.C.R. 519. 463

G

Grand Trunk Ry. Co. v. Robinson, [1915] A.C. 740; (1916) 19 C.R.C. 37. 680

Gravel v. Cité de St-Léonard, [1978] 1 S.C.R. 660. 463

J

Johnson v. Midland Ry. (1879), 4 Ex. Div. 367. 680

K

Kenosha Auto Transport Corp. and Andres-Bell Construction Ltd. (Re), [1970-1971] C.T.C. 182. 189

Kootenay & Elk Ry. Co. v. C.P.R., [1972] C.T.C. 101 (S.C.C.). 463

Kootenay and Elk Railway Company et al. v. CP, [1974] S.C.R. 955; [1972] C.T.C. 101 (S.C.C.). 574

L

Lynden Transport Inc., [1977] C.T.C. 188. 189

Page

M

Mississauga (Re), [1981] C.T.C.R. 269. 495-574

N

Nugent v. Smith (1876), 45 L.J.C.P. 697. 680

TABLE DES DÉCISIONS ET ORDONNANCES CITÉES

DÉCISIONS

	Page
Décision du C.R. n° 1983-03, datée du 15 juillet 1983.	292
Décision du C.R. n° 1984-01, datée du 31 janvier 1984.	286
Décision du C.T.A. n° 4274, datée du 19 août 1975.	87
Décision du C.T.A. n° 5539, datée du 28 juillet 1978.	189
Décision du C.T.A. n° 5750, datée du 17 avril 1979.	140
Décision du C.T.A. n° 5889, datée du 30 juillet 1979.	87
Décision du C.T.A. n° 7320, datée du 25 avril 1983.	3
Décision du C.T.A. n° 7802, datée du 4 janvier 1984.	140
Décision du C.T.A. n° 7831, datée du 24 janvier 1984.	3
Décision du C.T.A. n° 8316, datée du 31 août 1984.	20
Décision du C.T.A. n° 8430, datée du 2 novembre 1984.	36
Décision du C.T.A. n° 8488, datée du 23 novembre 1984.	140
Décision du C.T.A. n° 8526, datée du 7 décembre 1984.	36
Décision du C.T.A. n° 8640, datée du 15 février 1985.	36
Décision du C.T.A. n° 8853, datée du 10 mai 1985.	127
Décision du C.T.A. n° 9175, datée du 20 septembre 1985.	127
Décision du C.T.C.F., datée du 6 septembre 1978.	680
Décision du C.T.C.F., datée du 22 janvier 1979.	246
Décision provisoire du C.T.C.F., datée du 14 mars 1980.	546
Décision provisoire du C.T.C.F., datée du 13 août 1981.	546
Décision du C.T.C.F., datée du 11 janvier 1983.	463
Décision du C.T.C.F., datée du 28 avril 1983.	463
Décision du C.T.C.F., datée du 29 décembre 1983.	463
Décision du C.T.C.F., datée du 23 mars 1984.	246
Décision du C.T.C.F., datée du 14 juin 1984.	246
Décision du C.T.C.F., datée du 13 décembre 1984.	546
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 15-78, datée du 31 août 1978.	314
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 2-82, datée du 15 mars 1982.	303
Décision du C.T.E. n° C.T.E. 1-84, datée du 12 janvier 1984.	411
Décision du C.T.V.M. n° MV-20-6, datée du 28 février 1969.	189
Décision du C.T.V.M. n° MV-ARFAA-222, datée du 11 septembre 1984.	292

ORDONNANCES

Décret du Conseil n° C.P. 1976-894, daté du 13 avril 1976.	450
Décret du Conseil n° 1984-3573, daté du 15 février 1985.	36
Ordonnance du C.T.A. n° 1982-A-292, datée du 1 juin 1982.	3
Ordonnance du C.T.A. n° 1982-A-538, datée du 23 juillet 1982.	3
Ordonnance du C.T.C.F. n° 54289, datée du 13 mai 1937.	286
Ordonnance du C.T.C.F. n° 6313, datée du 5 août 1969.	560
Ordonnance du C.T.C.F., datée du 30 septembre 1981.	495

	Page
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-35931, datée du 25 novembre 1983.	286
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-36011, datée du 22 décembre 1983.	574
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-36012, datée du 22 décembre 1983.	574
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-36489, datée du 27 avril 1984.	246
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-37372, datée du 26 octobre 1984.	286
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-37470, datée du 15 novembre 1984.	450
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-37611, datée du 21 décembre 1984.	233
Ordonnance générale n° 0-9 de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1173.	421
Ordonnance générale n° 0-10 de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1171.	421
Ordonnance générale n° 0-21 de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1169.	421
Ordonnance générale n° T-12 de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1210.	450
Ordonnance générale n° T-43 de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1206 mod. par DORS/ 78-694.	680

TABLE OF DECISIONS AND ORDERS REFERRED TO

DECISIONS

	Page
A.T.C. Decision No. 4274, dated August 19, 1975.	87
A.T.C. Decision No. 5539, dated July 28, 1978.	189
A.T.C. Decision No. 5750, dated April 17, 1979.	140
A.T.C. Decision No. 5889, dated July 30, 1979.	87
A.T.C. Decision No. 7320, dated April 25, 1983.	3
A.T.C. Decision No. 7802, dated January 4, 1984.	140
A.T.C. Decision No. 7831, dated January 24, 1984.	3
A.T.C. Decision No. 8316, dated August 31, 1984.	20
A.T.C. Decision No. 8430, dated November 2, 1984.	36
A.T.C. Decision No. 8488, dated November 23, 1984.	140
A.T.C. Decision No. 8526, dated December 7, 1984.	36
A.T.C. Decision No. 8640, dated February 15, 1985.	36
A.T.C. Decision No. 8853, dated May 10, 1985.	127
A.T.C. Decision No. 9175, dated September 20, 1985.	127
M.V.T.C. Decision No. MV-20-6, dated February 28, 1969.	189
M.V.T.C. Decision No. MV-ARFAA-222, dated September 11, 1984.	292
R.C. Decision No. 1983-03, dated July 15, 1983.	292
R.C. Decision No. 1984-01, dated January 31, 1984.	286
R.T.C. Decision dated September 6, 1978.	680
R.T.C. Decision dated January 22, 1979.	246
R.T.C. Interim Decision, dated March 14, 1980.	546
R.T.C. Interim Decision, dated August 13, 1981.	546
R.T.C. Decision dated January 11, 1983.	463
R.T.C. Decision dated April 28, 1983.	463
R.T.C. Decision dated December 29, 1983.	463
R.T.C. Decision dated March 23, 1984.	246
R.T.C. Decision dated June 14, 1984.	246
R.T.C. Decision dated December 13, 1984.	546
W.T.C. Decision No. W.T.C. 15-78, dated August 31, 1978.	314
W.T.C. Decision No. W.T.C. 2-82, dated March 15, 1982.	303
W.T.C. Decision No. W.T.C. 1-84, dated January 12, 1984.	411

ORDERS

A.T.C. Order No. 1982-A-292, dated June 1, 1982.	3
A.T.C. Order No. 1982-A-538, dated July 23, 1982.	3
General Order No. 0-9 of the Canadian Transport Commission, C.R.C. 1978, c. 1173.	421
General Order No. 0-10 of the Canadian Transport Commission, C.R.C. 1978, c. 1171.	421
General Order No. 0-21 of the Canadian Transport Commission, C.R.C. 1978, c. 1169.	421
General Order No. T-12 of the Canadian Transport Commission, C.R.C. 1978, c. 1210.	450

	Page
General Order No. T-43 of the Canadian Transport Commission, C.R.C. 1978, c. 1206 as. am. SOR/78-694.	680
Order in Council No. P.C. 1976-894, dated April 13, 1976.	450
Order in Council No. 1984-3573, dated February 15, 1985.	36
R.T.C. Order No. 54289, dated May 13, 1937.	286
R.T.C. Order No. 6313, dated August 5, 1969.	560
R.T.C. Order, dated September 30, 1981.	495
R.T.C. Order No. R-35931, dated November 25, 1983.	286
R.T.C. Order No. R-36011, dated December 22, 1983.	574
R.T.C. Order No. R-36012, dated December 22, 1983.	574
R.T.C. Order No. R-36489, dated April 27, 1984.	246
R.T.C. Order No. R-37372, dated October 26, 1984.	286
R.T.C. Order No. R-37470, dated November 15, 1984.	450
R.T.C. Order No. R-37611, dated December 21, 1984.	233

TABLE DES LOIS CITÉES

	Page
- Interstate Commerce Act, 49 U.S.C.,	
§ 10505(a),	680
§ 10505(f),	680
§ 10713,	680
§ 10713(d)(2)(B)(i),	680
§ 10713(d)(2)(B)(ii),	680
§ 10713(k),	680
§ 10741,	680
§ 10761,	680
§ 10762	680
- Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A.3,	
art. 15	3
art. 16(3)	20
art. 16(4)	20
art. 16(8)	3
art. 19	72-87
- Loi sur les chemins de fer, S.C. 1388, chap. 29,	
art. 120	463
- Loi sur les chemins de fer, S.C. 1900, chap. 23,	
art. 4	463
- Loi sur les chemins de fer, S.C. 1903, chap. 58,	
art. 131	463
- Loi sur les chemins de fer, R.S.C. 1906, chap. 37,	
art. 188	463
- Loi sur les chemins de fer, S.C. 1913, chap. 44,	
art. 2	463
- Loi sur les chemins de fer, S.C. 1919, chap. 68,	
art. 179	463
- Loi sur les chemins de fer, S.C. 1927, chap. 170,	
art. 179	463
- Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1952, chap. 234,	
art. 317,	680
art. 319(3),	680
art. 321,	680
art. 322,	680

	Page
art. 323,	680
art. 324,	680
art. 328	680
- Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2,	
en général	356-495
art. 2	421-574
art. 6	574
art. 94	680
art. 119	463
art. 120	463
art. 134	680
art. 226	421
art. 227	574
art. 227(1)	574
art. 238(3)	421
art. 262	574-680
art. 262(1)	574-680
art. 262(3)	680
art. 263	450
art. 265	450-574-680
art. 269	680
art. 276	233-450-560-680
art. 276(1)	680
art. 276(3)b)	560
art. 277	233-680
art. 277(2)	680
art. 278	680
art. 278(3)c)	680
art. 278(4)	680
art. 278(5)	680
art. 278(6)	680
art. 278(7)	680
art. 278(8)	680
art. 279	680
art. 284	680
art. 289	680
art. 294	680
art. 295	574
art. 296	574
art. 304	574
art. 329	560
art. 329(1)	560
art. 329(2)a)	560
art. 330	560

	Page
art. 331	233
art. 380	680
art. 381	680
- Loi sur les chemins de fer nationaux du Canada, S.R.C. 1970, chap. C-10, art. 23	680
- Loi dérogatoire sur les conférences maritimes, 1979, S.C. 1978-79, chap. 15, en général	303
- Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer, S.C. 1974, chap. 12, en général	574
- Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, en général	303
art. 27.1	189
art. 32	680
- Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 11	246-463
- Loi nationale sur les transports, S.C. 1966-1967, chap. 69, en général	680
- Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17,	
art. 3	189-303-495-680
art. 4	574
art. 22	189-303-680
art. 23	356-450-680
art. 23(2)	450
art. 27	189-303-546
art. 27(4)b)	189
art. 32	680
art. 32(1)	680
art. 32(2)	680
art. 46	314
art. 47	286
art. 48	233-680
art. 54	189
art. 57	314
art. 58	314
art. 59	314
art. 63	246
art. 64	246
art. 64(2)	233

	Page
art. 81	421-680
art. 81(1)	328
Partie IV	680
- Loi sur les pêcheries, S.R.C. 1970, chap. F-14,	
art. 2	574
art. 31(5)	574
art. 33	574
art. 33(1)	574
- Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, chap. 52,	
art. 14	328
art. 22	680
art. 22(1)	314
art. 22(3)	328
art. 23	314-328-680
art. 23(1)	314
art. 23(2)	314-328
art. 23(4)	314-328
art. 23(5)	314-328
art. 23(6)	328
- Loi sur les subventions au transport de marchandises dans la Région atlantique, S.R.C. 1970, chap. A-18,	
en général	680
art. 3	292
- Loi sur les taux de transport de marchandises dans les provinces Maritimes, S.R.C. 1970, chap. M-3	463
- Loi sur les transports, S.R.C. 1970, chap. T-14,	
art. 2(1)	356
art. 10(4)	356
art. 12(2)	356
art. 22	356
art. 32(1)	680
art. 32(2)	680
Partie II	356
Partie III	356
- Loi sur le transport du grain de l'Ouest, S.C. 1980-81-82-83, chap. 168,	
art. 34(3)	560
art. 38(2)a)	560
art. 38(2)b)	560
art. 38(2)c)	560
art. 39	246

	Page
art. 40(2)	246
art. 40(2)a)	246
art. 40(2)b)	246
art. 56b)	246
- Loi sur le transport des marchandises dangereuses, S.C. 1980-81-82-83, chap 36,	
art. 3(1)	574
art. 3(2)	574
art. 25	574
art. 28	574
- Loi sur le transport par véhicule à moteur, S.C. 1953-1954, chap 59,	
art. 1	189
- Motor Carrier Act, S.B.C. 1977, chap. 286,	
en général	189
- Regional Rail Reorganization Act of 1973, 45 U.S.C., chap. 16,	
en général	546
- Staggers Rail Act of 1980, 49 U.S.C.,	
§ 19705(a)	495-680

TABLE OF STATUTES REFERRED TO

	Page
- Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3,	
s. 15	3
s. 16(3)	20
s. 16(4)	20
s. 16(8)	3
s. 19	72-87
- Atlantic Region Freight Assistance Act, R.S.C. 1970, c. A-18,	
in general	680
s. 3	292
- Canadian National Railways Act, R.S.C. 1970, c. C-10,	
s. 23	680
- Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23,	
in general	303
s. 27.1	189
s. 32	680
- Fisheries Act, R.S.C. 1970, c. F-14,	
s. 2	574
s. 31(5)	574
s. 33	574
s. 33(1)	574
- Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23,	
s. 11	246-463
- Interstate Commerce Act, 49 U.S.C.,	
§ 10505(a)	680
§ 10505(f)	680
§ 10713	680
§ 10713(d)(2)(B)(i)	680
§ 10713(d)(2)(B)(ii)	680
§ 10713(k)	680
§ 10741	680
§ 10761	680
§ 10762	680
- Maritime Freight Rates Act, R.S.C. 1970, c. M-3	463
- Motor Carrier Act, S.B.C. 1977, c. 286,	
in general	189

	Page
- Motor Vehicle Transport Act, S.C. 1953-1954, c.59,	
s. 1	189
- National Transportation Act, S.C. 1966-1967, c. 69.	
in general	680
- National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17,	
s. 3	189-303-495-680
s. 4	574
s. 22	189-303-680
s. 23	356-450-680
s. 23(2)	450
s. 27	189-303-546
s. 27(4)(b)	189
s. 32	680
s. 32(1)	680
s. 32(2)	680
s. 46	314
s. 47	286
s. 48	233-680
s. 54	189
s. 57	314
s. 58	314
s. 59	314
s. 63	246
s. 64	246
s. 64(2)	233
s. 81	421-680
s. 81(1)	328
Part IV	680
- Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52,	
s. 14	
s. 22	328
s. 22(1)	680
s. 22(3)	314
s. 23	328
s. 23(1)	314-328-680
s. 23(2)	314
s. 23(4)	314-328
s. 23(5)	314-328
s. 23(6)	314-328
	328
- Railway Act, S.C. 1888, c. 29,	
s. 120	463

	Page
- Railway Act, S.C. 1900, c. 23, s. 4	463
- Railway Act, S.C. 1903, c. 58, s. 131	463
- Railway Act, R.S.C. 1906, c. 37, s. 188	463
- Railway Act, S.C. 1913, c. 44, s. 2	463
- Railway Act, S.C. 1919, c. 68, s. 179	463
- Railway Act, S.C. 1927, c. 170, s. 179	463
- Railway Act, R.S.C. 1952, c. 234,	
s. 317	680
s. 319(3)	680
s. 321	680
s. 322	680
s. 323	680
s. 324	680
s. 328	680
- Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2,	
in general	356-495
s. 2	421-574
s. 6	574
s. 94	680
s. 119	463
s. 120	463
s. 134	680
s. 226	421
s. 227	574
s. 227(1)	574
s. 238(3)	421
s. 262	574-680
s. 262(1)	574-680
s. 262(3)	680
s. 263	450
s. 265	450-574-680
s. 269	680
s. 276	233-450-560-680

	Page
s. 276(1)	680
s. 276(3)(b)	560
s. 277	233-680
s. 277(2)	680
s. 278	680
s. 278(3)(c)	680
s. 278(4)	680
s. 278(5)	680
s. 278(6)	680
s. 278(7)	680
s. 278(8)	680
s. 279	680
s. 284	680
s. 289	680
s. 294	680
s. 295	574
s. 296	574
s. 304	574
s. 329	560
s. 329(1)	560
s. 329(2)(a)	560
s. 330	560
s. 331	233
s. 380	680
s. 381	680
- Railway Relocation and Crossing Act, S.C. 1974, c. 12, in general	574
- Regional Rail Reorganization Act of 1973, 45 U.S.C. c. 16, in general	546
- Shipping Conference Exemption Act, 1979, S.C. 1978-1979, c. 15, in general	303
- Staggers Rail Act of 1980, 49 U.S.C., § 19705(a)	495-680
- Transport Act, R.S.C. 1970, c. T-14,	
s. 2(1)	356
s. 10(4)	356
s. 12(2)	356
s. 22	356
s. 32(1)	680
s. 32(2)	680

	Page
Part II	356
Part III	356
- Transportation of Dangerous Goods Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 36,	
s. 3(1)	574
s. 3(2)	574
s. 25	574
s. 28	574
- Western Grain Transportation Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 168,	
s. 34(3)	560
s. 38(2)(a)	560
s. 38(2)(b)	560
s. 38(2)(c)	560
s. 39	246
s. 39(4)(b)	246
s. 40	246
s. 40(2)	246
s. 40(2)(a)	246
s. 40(2)(b)	246
s. 56(b)	246

TABLE DES RÈGLEMENTS CITÉS

	Page
Règlement sur le calcul des frais ferroviaires, C.R.C. 1978, chap. 1382, DORS/80-310, art. 7.	233
Règlement sur les connaissements à ordre et nominatifs (ordonnance générale T-5), C.R.C. 1978, chap. 1218.	680
Règlement sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique, C.R.C. 1978, chap. 359,art. 3(1), 4, 6, 7, 9, 10.	292
Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Grands Lacs, C.R.C. 1978, chap. 1267, mod. par DORS/84-253.	328
Règlement sur les taxes de mise en place (classe 4), C.R.C. 1978, chap. 73.	3-20
Règlement régissant le transport des marchandises dangereuses par chemin de fer, DORS/84-381.	574
Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C. 1978, chap. 3,	
art. 3(i)j)	72
7(6)	3
15	3
16(8)	3
20(1)	3-20-72-87-160
21	3
22	3

TABLE OF REGULATIONS REFERRED TO

	Page
Railway Costing Regulations, C.R.C. 1978, c. 1382, SOR/80-310, s. 7.	233
Order and Straight Bills of Lading Regulations (General Order T-5), C.R.C. 1978, c. 1218.	680
Atlantic Region Freight Assistance Regulations, C.R.C. 1978, c. 359, ss. 3(1), 4, 6, 7, 9, 10.	292
Great Lakes Pilotage Tariff Regulations, C.R.C. 1978, c. 1267, as am. SOR/84-253.	328
Class 4 Positioning Charges Regulations, C.R.C. 1978, c. 73.	3-20
Regulations for the Transportation of Dangerous Commodities by Rail, SOR/84-381.	574
Air Carrier Regulations, C.R.C. 1978, c. 3,	
s. 3(1)(j)	72
7(6)	3
15	3
16(8)	3
20(1)	3-20-72-87-160
21	3
22	3

	Page
Règlement unifié d'exploitation, Règlement n° 0-8, C.R.C. 1978, chap. 1175, mod. par DORS/84-256.	421-463
en général	
règles 19, 19A, 90A, 102.	495

	Page
Uniform Code of Operating Rules, Regulations No. 0-8, C.R.C. 1978, c. 1175, as am. SOR/84-256.	421-463
in general	
Rules 19, 19A, 90A, 102.	495

TABLE DES RÈGLES CITÉES

TABLE OF RULES REFERRED TO

	Page
Règles générales de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1142.	
en général	189
règle 23	680
règle 33	314-463
règle 53	286

	Page
Canadian Transport Commission General Rules, C.R.C. 1978, c. 1142.	
in general	189
Rule 23	680
Rule 33	314-463
Rule 53	286

TABLE DE LA DOCTRINE CITÉE

TABLE OF AUTHORITIES REFERRED TO

	Page
Accord sur les transports aériens conclu entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique, daté du 17 janvier 1966.	72-87
Accord de services régionaux, locaux et de navette conclu entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique dans l'échange de notes diplomatiques ETT-1483 et 300, daté du 21 août 1984.	72-87

	Page
Air Transport Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America, dated January 17, 1966.	72-87
Regional, Local and Commuter Services Agreement contained in Diplomatic Notes ETT-1483 and 300 exchanged between the Government of Canada and the Government of the United States of America, dated August 21, 1984.	72-87

	Page		*Page*
H.E.B. Coyne, The Railway Law of Canada, (Toronto: Canada Law Book, 1947).	680	H.E.B. Coyne, The Railway Law of Canada, (Toronto: Canada Law Book, 1947).	680
J.F. Crosson, Guide to Train Rules.	463	J.F. Crosson, Guide to Train Rules.	463
Guide pour la rédaction et le dépôt de requêtes par les transporteurs canadiens en autorisation d'obtenir un permis d'exploitation de services aériens commerciaux, aux termes de l'Accord de services régionaux, locaux et de navette conclu entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique, Partie I, art. 23.3.	72-87-160	General Guide for the Preparation and Filing by Canadian Applicants of Application for Licences to operate Commercial Air Services under the Regional, Local and Commuter Services Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America, Part I, section 23.3.	72-87-160
Nouvelle politique aérienne du Canada, datée du 10 mai 1984.	20-36-64-87-127	New Canadian Air Policy, dated May 10, 1984.	20-36-64-87-127
PROLOG Planning Inc., Western Arctic Transportation Study, pour le compte du ministère des Affaires indiennes et du Nord (juin 1985).	356	PROLOG Planning Inc., Western Transportation Study, for the Department of Indian Affairs and Northern Development (June 1985).	356
Rapport final de la Commission canadienne des transports, Étude sur l'incidence au Canada de la déréglementation ferroviaire aux États-Unis (juin 1985).	680	Final Report of the Canadian Transport Commission, Inquiry Into Effects in Canada of United States Rail Deregulation (June 1985).	680
Rapport provisoire du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports sur les questions relatives aux affrètements intérieurs et aux tarifs aériens (9 mai 1984).	36-109	Interim Report of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission on Domestic Charters and Air Fare Issues (May 9, 1984).	36-109

	Page		*Page*
Rapport final du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports: Les services aériens des régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats? (Novembre 1984).	64	Final Report of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas (November 1984)	64
Rapport du Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transport: Le Transport des marchandises dangereuses par chemin de fer dans la région du Grand Vancouver (1982).	574	Report of the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission: Railroad Transport of Dangerous Goods in the Greater Vancouver Region (1982)	574
Rapport du Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports: Forecasting of Railway Costs in the Movement of Western Grain for Crop year 1983/84 (20 avril 1983).	246	Report of the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission: Forecasting of Railway Costs in the Movement of Western Grain for Crop year 1983/84 (April 20, 1983).	246
Rapport du Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports: Calcul du barème annuel pour le transport ferroviaire du grain de l'Ouest pour la campagne agricole 1984-1985 (27 avril 1984).	246	Report of the Railway Transport Commission of the Canadian Transport Commission: Determination of the Annual Rate Scale for the Movement of Western Grain by Rail for Crop year 1984-1985, (April 27, 1984).	246
Rapport fédéral-provincial conjoint: A Living River by the Door - A Proposed Management Program for the Fraser River Estuary (1982).	574	Joint Federal-Provincial Report: A Living River by the Door - A Proposed Management Program for the Fraser River Estuary (1982).	574
The Concise Oxford Dictionary, 7ème édition.	463	The Concise Oxford Dictionary, 7th edition.	463

COMITÉ DES TRANSPORTS AÉRIENS

AIR TRANSPORT COMMITTEE

Relative à l'avis donné conformément aux dispositions de l'article 22 du Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C. de 1978, chapitre 3, et à l'article 27 de la Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chapitre N-17, par:

Switftair Cargo Limited, par l'intermédiaire de son séquestre, en vue du transfert du service aérien commercial prévu au permis A.T.C. 3103/80(NS) à une compagnie qui sera formée et qui appartiendra entièrement à New-Kirk Corporation. Le permis A.T.C. 3103/80(NS) autorise Swiftair Cargo Limited à exploiter un service aérien commercial de la classe 3 entre points déterminés pour transporter des marchandises, au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe G, entre Montréal (Dorval/Mirabel) (Québec), Toronto (Ontario), Winnipeg (Manitoba), Edmonton (Alberta) et Abbotsford/Vancouver (Colombie-Britannique).

Relative à la requête déposée par:

Northwest Territorial Airways Limited, en autorisation d'exploiter un service aérien commercial régulier de la classe 2 entre points déterminés, soit Toronto (Ontario), Winnipeg (Manitoba), Calgary/Edmonton (Alberta) et Vancouver (Colombie-Britannique), au moyen d'aéronefs à voilure fixe des groupes F et G, pour le transport de marchandises et de courrier, ainsi que des employés, des agents ou des fournisseurs de ceux qui expédient des marchandises.

In the matter of notice given pursuant to the provisions of section 22 of the Air Carrier Regulations, C.R.C., 1978, c. 3, and section 27 of the National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, by:

Swiftair Cargo Limited, by its receiver-manager to transfer the commercial air service authorized under Licence No. A.T.C. 3103/80(NS) to a company to be formed which will be wholly owned by New-Kirk Corporation. Licence No. A.T.C. 3103/80(NS) authorizes Swiftair Cargo Limited to operate a Class 3 Specific Point commercial air service, using fixed wing aircraft in Group G, to transport goods serving the points Montreal (Dorval/Mirabel), Quebec; Toronto, Ontario; Winnipeg, Manitoba; Edmonton, Alberta; and Abbotsford/Vancouver, British Columbia.

In the matter of application by:

Northwest Territorial Airways Limited for authority to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service serving the points Toronto, Ontario, Winnipeg, Manitoba, Calgary/Edmonton, Alberta and Vancouver, British Columbia, using fixed wing aircraft in Groups F and G and restricted to the carriage of goods and mail and employees, agents or contractors of the shippers of goods.

Répertorié: Swiftair Cargo Ltd. (Re)

Indexed as: Swiftair Cargo Ltd. (Re)

Comité des transports aériens: P. Langlois, (président), B.R. Wolfe et l'hon. J.C. Munro.

Décision n°: 8631
Date de la décision: le 31 janvier 1985
Dossiers nos: 2-S710-1A
2-N153-8

Air Transport Committee: P. Langlois, (Chairman), B.R. Wolfe and Hon. J.C. Munro.

Decision No.: 8631
Date of Decision: January 31, 1985
File Nos.: 2-S710-1A
2-N153-8

Transport aérien - Faillite - Projet de transfert d'un service aérien commercial de la classe 3 en-

Air transport - Bankruptcy - Application for authority to transfer a Class 3 Specific Point

tre points déterminés - Demande de permis d'un service aérien commercial de la classe 2 entre points déterminés - Intérêt public - Concurrence.

Swiftair Cargo Ltée (ci-après Swiftair)

Le 18 novembre 1983, Dunwoody Ltd. (ci-après Dunwoody), séquestre de Swiftair, a présenté un avis de projet de transfert du service aérien commercial de cette dernière à une compagnie qui sera formée et appartiendra à New-Kirk Corporation.

Afin de décider si ledit projet de transfert de Swiftair, compagnie en faillite, restreindra indûment la concurrence ou portera autrement préjudice à l'intérêt public, le Comité des transports aériens (ci-après Comité) s'est penché sur deux questions principales.

D'une part, il s'agissait de déterminer s'il existait vraiment une service aérien a transférer; et, d'autre part, s'il existait vraiment une clientèle ou, si la transaction proposée constituerait la vente d'un permis.

Décision: *Le Comité a rejeté le transfert.*

Relativement à la première question, le Comité a d'abord constaté qu'un service aérien commercial ou une entreprise peuvent continuer d'exister pendant une certaine période sans toutefois offrir leurs services. Le Comité a donc étudier cette question en tenant compte de divers facteurs.

Lors de cette analyse, le Comité a noté que le séquestre a non seulement interrompu de son chef ledit service le 11 mai 1982, contrairement au paragraphe 7(6) du Règlement sur les transporteurs aériens *mais de plus, il ne l'a point rétabli. En outre, il a vendu les actifs nécessaires à l'exploitation du service de Swiftair.*

Quant à Swiftair, elle n'a point avisé sa clientèle avant d'interrompre ses activités, n'a prise aucune disposition afin de leur assurer un service de remplacement et n'a fourni aucun effort pour rétablir ledit service. Toutefois, la preuve démontre que les clients de Swiftair sont satisfaits des services en place. Par conséquent, le Comité a

commercial air service - Application for authority to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service - Public interest - Competition.

Swiftair Cargo Ltd. (hereinafter Swiftair)

On November 18, 1983, Dunwoody Ltd. (hereinafter Dunwoody), receiver-manager of Swiftair, gave notice to transfer the commercial air service of Swiftair to a company to be formed which would be wholly owned by New-Kirk Corporation.

The Air Transport Committee (hereinafter Committee) took into consideration two specific issues to determine whether or not a proposed transfer of commercial services from a bankrupt air carrier would unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest.

The main issues were whether or not there was any commercial air service to transfer; and, secondly, whether goodwill existed or would the proposed transaction result in a sale of a licence.

Decision: *The Committee disallowed the transfer.*

As to the first issue, the Committee stated that "a commercial air service or business can continue to exist for a period of time even though air services are not being operated". Therefore, the Committee took into consideration several factors.

The Committee noted that the receiver-manager, of his own volition, discontinued the commercial air service, which action contravened subsection 7(6) of the Air Carrier Regulations *and did not reactivate the service to date. He also disposed of assets necessary to operate the said service.*

As for Swiftair, it did not contact its customers prior to the cessation of operations, nor were alternative arrangements made to serve its clientele and no attempts were made to reconstitute service. However, the evidence at hand indicated that Swiftair's customers found alternative services to satisfy their transportation needs. Conse-

conclu que Swiftair n'avait pas de service à transférer, les derniers ayant été repris par les autres transporteurs.

Quant à la seconde question, le Comité a conclu que Swiftair n'a plus de clientèle car la compagnie ne dispose d'aucun service aérien commercial ni d'aucune entreprise en place. En outre, le Comité a étudié la preuve et a estimé que le prix d'achat alloué pour les actifs de Swiftair avait été déraisonnablement gonflé. Le Comité a donc conclu que l'opération proposée constituerait la vente d'un permis et porterait préjudice à l'intérêt public.

Northwest Territorial Airways Ltd. (ci-apres NWTA)

Suite à l'abandon des services de Swiftair, NWTA a déposé une requête en vue d'obtenir l'autorisation d'exploiter un service aérien régulier de la classe 2 entre points déterminés, pour le transport de marchandises et de courrier, ainsi que des employés, des agents ou des fournisseurs de ceux qui expédient des marchandises.

Décision: *Une analyse de la preuve révèle que l'exploitation proposée répondait au critère de la commodité et des besoins du public eu égard au transport des marchandises et du courrier. Le Comité a donc autorisé les permis à cet effet et les a assujettis à certaines conditions.*

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.A. n° 7320 datée du 25 avril 1983.
Décision du C.T.A. n° 7831 datée du 24 janvier 1984.
Ordonnance du C.T.A. n° 1982-A-292, datée du 1 juin 1982.
Ordonnance du C.T.A. n° 1982-A-538, datée du 23 juillet 1982.

Lois citées

Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A-3, art. 15, 16(8).

quently, the Committee concluded that Swiftwair no longer had a commercial air service to transfer.

With respect to the second issue, the Committee finally concluded that no goodwill existed to sell or transfer since the company had no existing commercial air service or business. Furthermore, the Committee considered the evidence and concluded that the purchase price allocated to the assets of Swiftair had been unreasonably inflated. Accordingly, the Committee concluded that the proposed transaction would result in the sale of a licence and would be prejudicial to the public interest.

Northwest Territorial Airways Ltd. (hereinafter NWTA)

Following the cessation of Swiftair's operations, the applicant sought authority to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service, restricted to the carriage of goods and mail and employees, agents or contractors of the shippers of goods.

Decision: *The Committee was satisfied from the evidence adduced in the subject application that the public convenience and necessity required the proposed service, restricted to the carriage of goods and mail. Accordingly, the application was approved, subject to certains conditions.*

Decisions and Orders referred to

A.T.C. Decision No. 7320, dated April 25, 1983.

A.T.C. Decision No. 7831, dated January 24, 1984.
A.T.C. Order No. 1982-A-292, dated June 1, 1982.
A.T.C. Order No. 1982-A-538, dated July 23, 1982.

Statutes referred to

Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3, ss. 15, 16(8).

Règlements cités

Règlement sur les taxes de mise en place (classe 4), C.R.C. 1978, chap. 73.
Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C. 1978, chap. 3, art. 7(6), 15, 16(8), 20(1), 21, 22.

Comparutions

E.T. Nobbs, c.r., Northwest Territorial Airways Limited;
D.T. Searle, c.r., Swiftwair Cargo Limited et Dunwoody Ltd.;
D.D. Broadfoot, New-Kirk Corporation/Soundair Corporation;
P.P. Roy, Pacific Western Airlines Limited;
W. Burnham, avocat de la Commission.

DÉCISION

Entendue à Hull (Québec), les 12, 13 et 14 septembre 1984.

Dans un avis d'audience publique du 21 juin 1984, le Comité des transports aériens a donné avis que l'avis et la requête susmentionnés seraient entendus lors d'une audience publique commençant le 12 septembre 1984 à 10 h, heure locale, dans la salle Outaouais de la Place du Portage, Phase IV, Hull (Québec).

RENSEIGNEMENTS DE BASE

Le permis A.T.C. 3103/80(NS) (dans sa forme modifiée), délivré le 5 septembre 1980, autorise Swiftair Cargo Limited (ci-après Swiftair) à assurer, au moyen d'aéronefs à voilure fixe, un service aérien commercial de la classe 3 pour le transport de marchandises entre points déterminés, soit Montréal (Dorval/Mirabel) (Québec), Toronto (Ontario), Winnipeg (Manitoba), Edmonton (Alberta) et Abbotsford/Vancouver (Colombie-Britannique).

La condition nº 1 du permis limite la titulaire à l'utilisation d'aéronefs du groupe G, la condition nº 2 la limite à transporter des marchandises, sauf que a) la titulaire peut transporter les accompagnateurs lorsque l'expéditeur en fait la demande, et qu'il existe un besoin prouvé pour la manutention ou la protection particulière de la marchandise et que b) la

Regulations referred to

Class 4 Positioning Charges Regulations, C.R.C. 1978, c. 73.
Air Carrier Regulations, C.R.C. 1978, c. 3, ss. 7(6), 15, 16(8), 20(1), 21, 22.

Appearances

E.T. Nobbs, Q.C. for Northwest Territorial Airways Limited;
D.T. Searle, Q.C. for Swiftwair Cargo Limited and Dunwoody Ltd.;
D.D. Broadfoot, New-Kirk Corporation/Soundair Corporation;
P.P. Roy, Pacific Western Airlines Limited;
W. Burnham, Commission Counsel.

DECISION

Heard in Hull, Quebec, September 12, 13 and 14, 1984.

By Notice of Public Hearing dated June 21, 1984, the Air Transport Committee gave notice that the above Notice and application would be heard at a Public Hearing commencing on September 12, 1984 at 10:00 hours local time in the Outaouais Room, Place du Portage, Phase IV, Hull, Quebec.

HEARING BACKGROUND

Licence No. A.T.C. 3103/80(NS) (amended), originally issued September 5, 1980, and authorized Swiftair Cargo Limited (hereinafter Swiftair) to provide a Class 3 Specific Point commercial air service, using fixed wing aircraft, to transport goods serving the points Montreal (Dorval/Mirabel), P.Q., Toronto, Ontario, Winnipeg, Manitoba, Edmonton, Alberta, and Abbotsford/Vancouver, British Columbia.

Condition No. 1 of this licence restricts the Licensee to the use of aircraft in Group G. Condition No. 2 restricts the Licensee to the carriage of cargo, except: a) the carrier may transport attendant(s) when specifically requested by the shipper to accompany a shipment, and there is a demonstrable need for special handling and/or protection of such shipment and b) the

titulaire peut transporter son propre personnel en vertu des dispositions sur le transport gratuit prises par le Comité conformément à l'article 15 de la *Loi sur l'aéronautique*. Dans un télex du 13 mai 1982, Dunwoody Limited (ci-après Dunwoody) a avisé le Comité qu'elle avait été nommée séquestre de Swiftair le 11 mai 1982, aux termes d'une débenture détenue par la Banque de commerce impériale canadienne, que toutes les activités de Swiftair avaient cessé le 11 mai 1982, et qu'elle demandait six mois de suspension du permis A.T.C. 3103/80(NS) en attendant la vente des actions ou des actifs de Swiftair.

À la suite de ce télex, le Comité a publié l'*ordonnance nº 1982-A-292* du 1er juin 1982, exigeant que le transporteur prouve qu'il n'y avait pas lieu d'annuler son permis conformément au paragraphe 16(8) de la *Loi sur l'aéronautique*. En réponse à l'ordonnance de justification, le séquestre a déclaré que la période de suspension était nécessaire pour lui laisser le temps de vendre les actifs ou les actions de Swiftair.

L'*ordonnance nº 1982-A-538* du 23 juillet 1982 suspendait le permis A.T.C. 3103/80(NS) jusqu'au 31 décembre 1982 et indiquait que ledit permis serait annulé le 1er janvier 1983 à moins que le Comité ne reçoive avis d'un projet de transfert du service aérien commercial avant le 31 décembre 1982. À la même date, le Comité a envoyé une décision par télex accordant à Northwest Territorial Airways (ci-après NWTA) l'autorisation temporaire d'utiliser des aéronefs des groupes F et G pour assurer un service à taux unitaires aux termes de son permis A.T.C. 1307/62(C), qui l'autorise à assurer un service d'affrètement de la classe 4 à Montréal (Québec) (aéroport de Mirabel), Toronto (Ontario), Winnipeg (Manitoba), Edmonton (Alberta) et Abbotsford/Vancouver (Colombie-Britannique). Le télex comprenait les exemptions appropriées de la condition de protection de route et du *Règlement sur les taxes de mises en place (classe 4)*.

Le 19 octobre 1982, Dunwoody a passé un contrat d'achat des actifs avec Execaire Inc., aux termes duquel Execaire devait prendre certaines mesures au plus tard le 15 novembre 1982. Cependant, comme ces mesures n'ont pas été prises, Dunwoody a négocié avec Execaire un nouveau contrat daté du 30 novembre 1982, qui

carrier's personnel pursuant to the free transportation provisions of the Committee, in accordance with section 15 of the *Aeronautics Act*. By telex dated May 13, 1982, Dunwoody Limited (hereinafter Dunwoody) advised the Committee that it had been appointed receiver-manager of Swiftair on May 11, 1982 under the terms of a debenture held by the Canadian Imperial Bank of Commerce, that all Swiftair operations had terminated on May 11, 1982, and requested a six-month suspension of Licence No. A.T.C. 3103/80(NS) pending either a sale of the assets or the shares of Swiftair.

As a result of this telex, the Committee issued *Order No. 1982-A-292* dated June 1, 1982 requiring the carrier to show cause why its licence should not be cancelled pursuant to subsection 16(8) of the *Aeronautics Act*. In reply to the show cause, the receiver-manager stated that the suspension period was necessary to allow it an appropriate period of time to attempt a sale either of Swiftair's assets or shares.

Order No. 1982-A-538 dated July 23, 1982 suspended Licence No. A.T.C. 3103/80(NS) until December 31, 1982 and indicated that the said Licence would be cancelled as of January 1, 1983 unless a proposal of transfer of the commercial air service was received by the Committee prior to December 31, 1982. On the same date, the Committee issued a telex Decision granting Northwest Territorial Airways (hereinafter NWTA) temporary authority to operate Groups F and G aircraft on a unit toll basis under its Class 4 Charter Licence No. A.T.C. 1307/62(C) serving the points Montreal, Quebec (Mirabel Airport), Toronto, Ontario, Winnipeg, Manitoba, Edmonton, Alberta, and Abbotsford/Vancouver, British Columbia, and included waivers of the route protection conditions and *Class 4 Positioning Charges Regulations*.

On October 19, 1982, Dunwoody entered into an Asset Purchase Agreement with Execaire Inc. as purchaser, which provided for certain steps to be taken by Execaire on or before November 15, 1982. However, when these steps were not taken, Dunwoody entered into further negotiations with Execaire which resulted in a

accordait à Execaire une option d'achat valable jusqu'au 15 septembre 1983.

Le 17 décembre 1982, Dunwoody a demandé une nouvelle prolongation de la période de suspension, soit jusqu'au 31 décembre 1983, pour les raisons énoncées dans le paragraphe précédent. Dans un télex du 29 décembre 1982, le Comité a rejeté la demande mais a tout de même prolongé la suspension jusqu'au 31 mars 1983.

Par la suite, l'avocat de Dunwoody a demandé au Comité de révision de revoir cette décision et, dans un télex du 16 mars 1983, le Comité de révision rescindait la décision du Comité du 29 décembre 1982, prolongeant la suspension du permis A.T.C. 3103/80(NS) jusqu'au 31 décembre 1983 et demandant au Comité de modifier en conséquence l'*ordonnance nº 1982-A-538*. La *décision nº 7320* du 25 avril 1983 prolongeait la suspension du permis A.T.C. 3103/80(NS) jusqu'au 31 décembre 1983.

Au 15 septembre 1983, Execaire ne s'étant toujours pas prévalue de son option d'achat, le contrat a été résilié. Le séquestre a alors communiqué avec toutes les parties qui étaient intéressées à l'achat des actifs ou des actions de Swiftair afin de trouver un nouvel acquéreur pour la compagnie. Le 21 octobre 1983, Dunwoody a signé un protocole d'entente avec Executive Jet Canada Limited (qui a plus tard changé son nom pour New-Kirk Corporation) comme acquéreur.

Dans une lettre du 18 novembre 1983, l'avocat de Dunwoody a présenté un avis du projet de transfert du service aérien commercial prévu au permis A.T.C. 3103/80(NS) à une compagnie qui sera formée et qui appartiendra entièrement à New-Kirk Corporation.

Le 8 décembre 1983, NWTA a demandé un permis en autorisation d'assurer un service de la classe 2 aux points Toronto, Winnipeg, Calgary/Edmonton et Vancouver, au moyen d'aéronefs à voilure fixe des groupes F et G.

Le 23 décembre 1983, un avis public du projet de transfert du service aérien commercial a été donné conformément à l'article 22 du *Règle-*

further agreement dated November 30, 1982 by which Execaire was given an option to purchase, exercisable until September 15, 1983.

On December 17, 1982, Dunwoody requested a further extension of the suspension to December 31, 1983 for the reasons set out in the above paragraph. By telex dated December 29, 1982 the Committee denied the requested extension, but did extend the suspension until March 31, 1983.

Subsequently, the solicitor for Dunwoody applied to the Review Committee for review of this Decision and in a telex of March 16, 1983 the Review Committee rescinded the Committee's Decision of December 29, 1982, extended the suspension of Licence No. A.T.C. 3103/80(NS) until December 31, 1983, and directed the Committee to modify *Order No. 1982-A-538* accordingly. *Decision No. 7320* dated April 25, 1983 extended the suspension of Licence No. A.T.C. 3103/80(NS) until December 31, 1983.

By September 15, 1983, Execaire had not exercised its option and the agreement was terminated. The receiver-manager then contacted all the parties who had expressed an interest in acquiring the assets or shares of Swiftair to search out a new purchaser for the company. On October 21, 1983, Dunwoody entered into a Memorandum of Agreement with Executive Jet Canada Limited (which later changed its name to New-Kirk Corporation) as purchaser.

By letter dated November 18, 1983, the solicitor for Dunwoody submitted a Notice of proposal for transfer of the commercial air service authorized under Licence No. A.T.C. 3103/80(NS) to a company to be formed which would be wholly owned by New-Kirk Corporation.

On December 8, 1983, NWTA applied for Class 2 authority to serve the points Toronto, Winnipeg, Calgary/Edmonton and Vancouver, using fixed wing aircraft in Groups F and G.

On December 23, 1983, Public Notice of the proposed transfer of the commercial air service was given pursuant to section 22 of the *Air*

ment sur les transporteurs aériens et à l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports*.

Dans la *décision nº 7831* du 24 janvier 1984, le Comité a de nouveau suspendu le permis A.T.C. 3103/80(NS) jusqu'à ce qu'il ait pris une décision sur le transfert du service aérien commercial, dont il a reçu avis, et sur toute période administrative supplémentaire jugée nécessaire.

Dans la présente décision, le Comité n'a pas l'intention de résumer ou de détailler la preuve présentée à l'audience puisque cela figure déjà aux rôles officiels et dans la transcription des témoignages donnés au cours de l'audience, documents qui figurent au dossier et que le public peut consulter. Le Comité a tenu compte de tous les exposés et, dans la présente décision, ne fera référence qu'aux parties de la preuve qui se rapportent précisément aux conclusions.

DÉCISION DU COMITÉ

Swiftair Cargo Limited (ci-après Swiftair)

Le Comité doit tenir compte de plusieurs questions avant de décider si un projet de transfert de services aériens commerciaux assurés par un transporteur aérien qui a fait faillite ou qui a été mis sous séquestre restreindra indûment la concurrence ou portera autrement préjudice à l'intérêt public.

Dans le cas qui l'occupe, le Comité traitera seulement des questions pertinentes au transfert du service aérien commercial prévu au permis A.T.C. 3103/80(NS). Plus précisément, le Comité se penchera sur les questions suivantes:

i) Existe-t-il vraiment un service aérien qui puisse être transféré?

ii) Existe-t-il vraiment une clientèle, ou l'opération proposée constituerait-elle la vente d'un permis?

Existe-t-il vraiment un service aérien commercial qui puisse être transféré?

Dans l'étude d'un projet de transfert, le Comité estime qu'un service aérien commercial ou une entreprise peuvent continuer d'exister pendant une certaine période même si les ser-

Carrier Regulations and section 27 of the *National Transportation Act*.

By *Decision No. 7831* dated January 24, 1984, the Committee further suspended Licence No. A.T.C. 3103/80(NS) until such time as the Committee made a determination in respect of the Notice of transfer of the commercial air service and any additional administrative period that should be found necessary.

In this Decision, the Committee does not propose to recount in summary or detail the evidence presented at the Hearing since this is contained in the official dockets and transcript which form part of the public record and which are available to the public for reference. Full account has been taken of all submissions, and in this Decision mention will only be made of those parts of the evidence which have a special relevance to the conclusions drawn.

BY THE COMMITTEE

Swiftair Cargo Limited (hereinafter Swiftair)

There are several issues to be taken into consideration by the Committee when determining whether or not a proposed transfer of commercial air services from a bankrupt air carrier, or an air carrier in receivership, will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest.

In this instance, the Committee will address only those issues it finds relevant to the transfer of the commercial air service relating to Licence No. A.T.C. 3103/80(NS). The Committee's assessment will specifically address the following issues:

(i) is there any commercial air service to transfer,

(ii) does goodwill exist or does the proposed transaction result in a sale of a licence.

Is there any commercial air service to transfer

In the context of a proposed transfer, it is the Committee's opinion that a commercial air service or business can continue to exist for a period of time even though air services are not being

vices aériens ne sont pas offerts. La période pendant laquelle un service n'est pas assuré ainsi que d'autres questions, comme le maintien en service des aéronefs, permettent de déterminer si un service aérien commercial continue ou non d'exister.

Dans ce cas précis, le séquestre, de son propre chef, a interrompu le service aérien commercial prévu au permis A.T.C. 3103/80(NS) le 11 mai 1982. Le Comité a été avisé de cette mesure par un télex du 13 mai 1982, mais l'interruption du service est en fait contraire au paragraphe 7(6) du *Règlement sur les transporteurs aériens* qui précise que:

> La suspension ou l'abandon d'un service aérien commercial doivent être soumis à l'approbation préalable du Comité sur requête motivée présentée par écrit à cet effet par le transporteur aérien, et déposée auprès du Secrétaire.

Jusqu'à présent, le séquestre a choisi de ne pas rétablir le service.

Au cours de l'audience, le Comité a noté à l'égard de Swiftair les faits suivants révélés par le séquestre:

- toutes les activités de Swiftair ont cessé le 11 mai 1982;
- aucune approbation préalable n'a été obtenue du Comité des transports aériens en ce qui concerne l'interruption des activités de Swiftair;
- Swiftair n'a pas communiqué avec ses clients avant de cesser ses activités;
- aucune disposition n'a été prise en vue d'assurer un service à la clientèle de Swiftair;
- rien n'a été fait pour rétablir le service.

Il a été noté que le service aérien commercial prévu au permis A.T.C. 3103/80(NS) est demeuré inactif ou inutilisé pour une période d'environ 31 mois. Selon le Comité, il s'agit

operated. The length of time a service does not operate, along with other matters such as the retention of operational aircraft, determines whether or not a commercial air service continues to exist.

In this specific case, the receiver-manager, of his own volition, discontinued the commercial air service authorized under Licence No. A.T.C. 3103/80(NS) on May 11, 1982. Although the Committee was advised of this action by telex dated May 13, 1982, the cessation of service was, in fact, contrary to subsection 7(6) of the *Air Carrier Regulations* which states:

> No commercial air service shall be suspended or abandoned by an air carrier without prior approval of the Committee upon written application filed with the Secretary stating the grounds therefor.

The receiver-manager has chosen not to reactivate the service to date.

During the Hearing, the Committee noted the following facts about Swiftair as disclosed by the receiver-manager:

- all of Swiftair's flying operations ceased on May 11, 1982,
- no prior approval was obtained from the Air Transport Committee with respect to the cessation of Swiftair's operations,
- Swiftair did not contact its customers prior to the cessation of operations,
- no alternative arrangements were made to serve Swiftair's clientele,
- no attempt has been made to reinstitute service.

It is noted the commercial air service authorized under Licence No. A.T.C. 3103/80(NS) has remained inactive or dormant for a period of approximately 31 months. In the Committee's

d'une période de suspension inhabituellement longue.

Swiftair mise en inactivité, le séquestre a aussi choisi de disposer des actifs qui étaient nécessaires pour l'exploitation du service aérien commercial de Swiftair. La preuve dont le Comité dispose indique que le séquestre a vendu une partie des pièces nécessaires à la réparation des aéronefs, un des deux DC-8, tout l'équipement des bureaux situés dans les installations louées et il a de plus abandonné tous les locaux loués.

Le Comité note que jusqu'au moment de la mise sous séquestre, le service aérien commercial prévu au permis de Swiftair était assuré. Le 23 juillet 1982, afin de réduire au minimum les inconvénients que causaient au public l'interruption des activités de Swiftair, et après dépôt de la requête appropriée, le Comité des transports aériens a accordé l'autorisation temporaire à NWTA de desservir les points autrefois desservis par Swiftair. NWTA a depuis demandé l'autorisation d'assurer en permanence lesdits services à l'exception de Montréal (Dorval/Mirabel), au Québec. Nonobstant la situation actuelle de NWTA, le séquestre, désireux de disposer des derniers actifs de Swiftair au prix le plus élevé possible, souhaite effectuer une vente conjointement avec le transfert du permis.

Le Comité reconnait qu'il est souhaitable pour un séquestre d'obtenir un prix optimal pour les actifs afférents à un service aérien commercial, et qu'une telle vente se fait habituellement conjointement avec le transfert d'un permis. Cependant, cela ne signifie pas que le transfert proposé sera automatiquement approuvé par le Comité puisqu'il s'agit là d'un seul des facteurs déterminants.

Avant de décider si un service aérien commercial peut être transféré, il faut déterminer dans quelle mesure les anciens usagers de Swiftair ont pu continuer à faire transporter leurs marchandises. La preuve qui a été présentée démontre qu'avant l'interruption des activités de Swiftair, certains clients avaient déjà cessé d'utiliser lesdits services parce qu'ils n'en étaient pas satisfaits. Par la force des choses, que ce soit les clients qui aient abandonné Swiftair ou Swiftair qui ait abandonné ses clients en cessant ses activités, toute la clientèle de la compagnie a dû avoir recours à un nouveau

opinion, this is an unusually long period of dormancy.

In addition to Swiftair being inactive, the receiver-manager chose to dispose of assets necessary to operate the commercial air service as previously conducted by Swiftair. The evidence at hand indicates that the receiver-manager sold some of the spare parts inventory, one of the two DC-8 aircraft, sold all of the office equipment located in the leased facilities and surrendered all the leased premises.

The Committee notes that up to the moment of receivership the commercial air service authorized by Swiftair's licence was being actively operated. On July 23, 1982 in order to minimize the inconvenience to the public arising from Swiftair's cessation of operations, and upon application, the Air Transport Committee granted temporary authority to NWTA to serve the points formerly served by Swiftair. NWTA has since applied for permanent authority to operate these services excluding Montreal (Dorval/Mirabel), Quebec. Notwithstanding NWTA's current position, the receiver-manager, desirous of disposing of the remaining assets of Swiftair at the highest possible price, wishes to effect the sale in conjunction with a licence transfer.

The Committee recognizes the desirability of a trustee or receiver obtaining the optimum price for commercial air service assets and acknowledges that this is normally achieved in conjunction with a licence transfer. That does not mean, however, that the proposed transfer will automatically meet with the Committee's approval since it is only one factor to be taken into consideration.

In deciding whether there is a commercial air service to transfer, it is necessary to determine how the previous users of Swiftair satisfied their ongoing shipping requirements with respect to cargo services. The evidence before us indicates that prior to the cessation of operations by Swiftair, some of its customers had ceased using its services because satisfactory service was not being provided. By force of necessity, whether the customers abandoned Swiftair or whether Swiftair abandoned its customers when it ceased operations, all had to search out alternative transportation arrangements. The Com-

moyen de transport. Le Comité a déterminé que la plupart des clients de Swiftair ont trouvé de nouveaux services répondant à leurs besoins. Il en a conclu que les anciens clients de Swiftair sont toujours bien desservis par les titulaires en place.

À la suite de l'étude des facteurs susmentionnés, le Comité a déterminé que Swiftair n'a plus de service aérien commercial à transférer, lesdits services ayant été repris par les autres transporteurs. Pour en arriver à cette conclusion, le Comité a retenu le fait que les actifs dont le transfert est proposé (l'actif principal étant un DC-8 hors d'usage) sont minimes, comparativement à ceux qui seraient nécessaires advenant la reprise des activités. Les déclarations suivantes appuient cette conclusion:

(traduction) Question: Je crois que cela n'a rien à voir avec ma question. Ce que je vous demande, M. Tall, c'est si vous vous proposez de commencer d'assurer un nouveau service au moyen d'un nouvel aéronef, de nouveaux employés, de nouvelles installations et, bien sûr, d'un nouveau financement. Tout cela vous prendrait environ un an de préparation, en supposant que tout aille pour le mieux. Cela est-il exact? D'un point de vue opérationnel, c'est ce que vous êtes en train de faire.

Réponse: D'un point de vue opérationnel, vous avez raison.

Question: Vous ne supposez pas qu'un service pourrait être assuré par Swiftair au moyen de leur aéronef dès demain, dans le pays, au moyen de son propre personnel, son propre aéronef, ses propres clients. Tout cela est disparu.

Réponse: Je ne sais pas si cela est disparu, mais vous avez raison: quand on reprend ce type d'activités, on ne peut pas, d'un point de vue professionnel, dire qu'on fera tout cela en deux semaines.[1]

[1] Transcription de l'audience publique du Comité des transports aériens tenue le 12 septembre 1984, Volume 1, page 160. Contre-interrogatoire de M. Tall par l'avocat de NWTA.

mittee has determined that the vast majority of Swiftair's customers have found alternative services to satisfy their transportation needs. Additionally, the Committee has concluded that previous Swiftair users will continue to be adequately served by current licensees.

Following examination of the above elements, the Committee has concluded that Swiftair no longer has a commercial air service to transfer, such services having been taken over by other carriers. In reaching this conclusion, the Committee has also given due weight to the fact that the assets proposed to be transferred (the major asset being a non-operational DC-8) are not substantial compared with those that would be required if operations were recommenced. This conclusion is further supported by the following statement:

Q. I do not think that has anything to do with my question, which is that I am suggesting to you, Mr. Tall, that you are proposing to start up a new service, with new aircraft, new people, new facilities, certainly new financing, and that all of this is going to take you about a year to start up, assuming everything goes right. Is that not correct? From an operational point of view, that is what you are doing.

A. From an operational point of view, you are right.

Q. You are not assuming a Swiftair service, taking their aircraft and starting them up tomorrow, flying across the country, with their employees, their aircraft, their customers. That is all gone.

A. I do not know about gone, but you are right, when you take over this type of operation, I cannot stand here as a professional and say I can do it in two weeks.[1]

[1] Air Transport Committee transcript of Public Hearing, September 12, 1984 Volume 1, page 160. Mr. Tall under cross-examination by Council for NWTA.

Existe-t-il vraiment une clientèle, ou la transaction proposée constituerait-elle la vente d'un permis?

Le Comité en a conclu que Swiftair n'a plus aucune clientèle pouvant être vendue ou transférée. Cette conclusion est appuyée par le fait que Swiftair ne dispose d'aucun service aérien commercial ni d'aucune entreprise en place et qu'elle est inactive depuis mai 1982. Le fait qu'aucune clientèle n'existe n'a pas été contesté et a même été admis au cours de l'audience par le séquestre. Puisqu'il n'existe aucune clientèle ni aucun service aérien commercial à transférer le Comité doit étudier la question de savoir si le prix offert pour les actifs de Swiftair comprenait ou non la vente d'un permis.

Le Comité note la preuve présentée par M. R.M. Delong d'Avmark Aviation Services, un expert qui a témoigné à la demande de NWTA, relativement à la valeur approximative des gros aéronefs de transport. M. Delong estime que l'aéronef du type en question visé par l'opération proposée n'a que peu ou pas de valeur sur le marché mondial. Essentiellement, cela provient du fait que les moteurs utilisés sur l'aéronef en question ne sont plus produits, et que les dispositifs qui permettront de satisfaire aux dispositions de la nouvelle loi qui entrera en vigueur afférentes au bruit maximal ne sont pas disponibles. Ainsi, à son avis, l'aéronef en question n'a que peu de valeur, et pourrait être vendu entre 15 000 et 60 000 dollars américains, selon le type d'équipements installés sur cet aéronef. En outre, aucun des moteurs actuellement produits ne pourrait être utilisé sur cet aéronef en vue de satisfaire au règlement sur le bruit. Même s'il y en avait, M. Delong estime qu'il en coûterait beaucoup aujourd'hui pour modifier la configuration d'un aéronef comme le DC-8-33, compte tenu des aéronefs de capacité égale ou supérieure disponibles à moindre coût. Nonobstant ce point de vue, M. Delong est d'accord avec l'avocat de Swiftair, selon qui un aéronef comme celui en question peut avoir une valeur à court terme pour un transporteur qui l'utiliserait comme aéronef de réserve et pourrait ainsi reporter l'achat d'aéronefs de remplacement, même s'il s'agit d'un 727-100 disponible pour une courte période. Dans ces circonstances, le Comité note les prévisions afférentes au nombre d'heures de vol payantes effectuées au moyen du DC-8-33 proposé et le peu de vie utile restant pour certaines pièces avant qu'un remplacement

Does goodwill exist or does the proposed transaction result in a sale of a licence

The Committee has concluded that no goodwill exists to sell or transfer with respect to Swiftair. This conclusion is supported by the fact that Swiftair has no existing commercial air service or business and has been inactive since May of 1982. The fact that no goodwill exists was not contested and was acknowledged during the Hearing by the receiver-manager. Since there was no goodwill and commercial air service to transfer, the Committee needs to address the issue as to whether or not there was a sale of a licence included in the price offered for the assets of Swiftair.

The Committee notes the evidence submitted by Mr. R.M. Delong of Avmark Aviation Services, an expert witness in respect of the appraisal value of large transport aircraft called by NWTA. Mr. Delong was of the opinion that aircraft of the type involved in this proposed transaction have little or no value on a world-wide market. Essentially, this stems from the fact that the engines used on this particular aircraft are no longer in production and that "hushkits", appropriate to satisfy the announced new legislation coming into effect in respect of noise maximums, are not available. Hence in his opinion, the aircraft in question was only of scrap or salvage value which might be sold for $15,000 to $60,000 U.S. depending on equipment installed on the particular aircraft. Moreover, there are no engines in production which could be used on this aircraft and which would satisfy the proposed noise regulations. Even if there were, Mr. Delong was of the opinion that the cost of a reconfiguration of an aircraft such as the DC-8-33 would prove to be prohibitive in today's market given the availability of aircraft of equal or greater carrying capacity at lesser cost. Notwithstanding this view, Mr. Delong agreed with counsel for Swiftair that an aircraft such as the one in question may have value, in the short term, to a carrier if it were used as backup and could preclude the necessity to make purchase decisions for replacement equipment, even a 727-100 as suggested if one were available, for a short period of time. In this context the Committee notes the revenue hours forecast for the DC-8-33 proposed and the times remaining on certain components prior to mandatory overhaul or replacement. Consequently, the Committee

ne soit nécessaire. En conséquence, le Comité doute fort qu'un transporteur prudent continue d'affecter des personnes qualifiées à un tel aéronef pour d'aussi courtes périodes au cours d'une année.

Le Comité a étudié la preuve et les arguments présentés et il en conclut que le prix d'achat alloué pour les actifs a été déraisonnablement grossi. Selon le Comité, l'opération représente en fait la vente d'un permis, ce qui porte préjudice à l'intérêt public.

Le Comité en conclut que l'opération entraînerait la création d'un nouveau service aérien commercial au profit de la cessionnaire. Les articles 21 et 22 du *Règlement sur les transporteurs aériens* autorisent le transfert de services aériens commerciaux en place à la condition que ce transfert ne restreigne pas indûment la concurrence ni ne porte autrement préjudice à l'intérêt public. Si la cessionnaire proposée (une compagnie qui serait formée et qui appartiendrait entièrement à New-Kirk Corporation) souhaite exploiter de nouveaux services aériens commerciaux, elle peut présenter une requête elle-même.

En somme, le Comité a déterminé que Swiftair n'a pas de service aérien commercial à transférer, et que l'opération constituerait la vente d'un permis. Pour chacune de ces raisons, le Comité estime que le transfert du service aérien commercial prévu au permis A.T.C. 3103/80(NS) de Swiftair à une compagnie qui serait formée et qui appartiendrait entièrement à New-Kirk Corporation, porterait préjudice à l'intérêt public. En conséquence, le transfert est refusé.

Northwest Territorial Airways Limited (ci-après NWTA)

La preuve déposée devant le Comité indique que NWTA a déposé une requête le 17 mai 1982 en vue d'obtenir l'autorisation temporaire de desservir Toronto (Ontario), Winnipeg (Manitoba), Edmonton (Alberta) et Vancouver (C.-B.), service assuré auparavant par Swiftair, mais abandonné le 11 mai 1982 par l'intermédiaire de son séquestre. L'autorisation temporaire de remplacer de toute urgence ce service a été accordée par le Comité le 23 juillet 1982.

has grave doubts that a prudent operator would maintain qualified personnel on its payroll to fly this aircraft for such short periods throughout the year.

The Committee has considered the evidence and arguments submitted to it and has concluded that the purchase price allocated to the assets has been unreasonably inflated. In the Committee's opinion, the transaction in fact represents the sale of a licence which is prejudicial to the public interest.

The Committee has concluded that the transaction would result in the creation of a new commercial air service for the transferee. Sections 21 and 22 of the *Air Carrier Regulations* allow for the transfer of existing commercial air services provided such transfer will not unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest. If the proposed transferee (a company to be formed and wholly owned by New-Kirk Corporation) wishes to operate new commercial air services it may apply for a licence in its own right.

In summary the Committee has concluded that Swiftair has no commercial air service to transfer and that the transaction would result in a sale of a licence. For each of these reasons, the Committee finds that the transfer of the commercial air service as it relates to Licence No. A.T.C. 3103/80(NS) from Swiftair to a company to be formed and wholly owned by New-Kirk Corporation will be prejudicial to the public interest. Accordingly, the transfer is disallowed.

Northwest Territorial Airways Limited (hereinafter NWTA)

The evidence before the Committee indicates that NWTA applied on May 17, 1982 for interim authority to serve the points Toronto, Ontario, Winnipeg, Manitoba, Edmonton, Alberta and Vancouver, British Columbia previously served by Swiftair but relinquished through its receiver-manager on May 11, 1982. This was to be an interim replacement emergency authority and was granted by the Committee on July 23, 1982.

Par la suite, Air Canada a demandé au Comité de révision de revoir la décision. Le 6 décembre 1982, le Comité de révision réaffirmait la décision. NWTA a donné comme preuve que, tout de suite après la confirmation de la décision par le Comité de révision, elle s'est occupée de mettre en place le service proposé en louant puis en achetant deux Electra supplémentaires pour le transport de marchandises et en recrutant quatre équipes de vol supplémentaires, de nouveaux mécaniciens et des gestionnaires ainsi qu'en louant des hangars, des entrepôts et des locaux dans des aérogares. Par la suite, elle a pu commencer d'assurer le 13 juin 1983 un service à horaire fixe de transport de marchandises de nuit.

NWTA prétend qu'il aurait été inopportun de commencer d'assurer le service sans qu'ait été réaffirmée la décision du Comité de révision, puisqu'il était nécessaire de faire des opérations commerciales non seulement pour la location de locaux aux aérogares des points desservis, mais également de recruter le personnel approprié pour la prestation desdits services. Elle tenait absolument à avoir l'autorisation, même temporaire, avant de passer des contrats de location-acquisition de façon à obtenir la capacité nécessaire à la prestation des services en question.

Comme l'a déclaré M. Engle, NWTA a effectué une étude de marché avant de commencer d'assurer le service, étude qui indiquait que le marché, à la fois en raison de la récession et d'un surplus de capacité dans le réseau, s'était beaucoup modifié depuis le moment où Swiftair exerçait ses activités. NWTA a pu déterminer cependant qu'il existait encore un besoin pour un service de messageries de nuit et elle a reçu un appui important et précis des principaux expéditeurs de messageries du Canada. Compte tenu de cette constatation, NWTA a jugé que le service assuré serait de la classe 2, répondrait aux besoins des expéditeurs de messageries et serait un service à horaire fixe. L'horaire et le trajet du service seraient publiés dans les guides d'expédition de marchandises afin de faciliter les correspondances interlignes et de permettre aux expéditeurs l'établissement d'un réseau de transport de surface indépendant pouvant être relié au service de transport aérien.

Subsequently, Air Canada applied to the Review Committee for review of this Decision and on December 6, 1982 the Review Committee reaffirmed the Decision. NWTA gave evidence that, immediately following the Review Committee's confirmation of the Decision, it proceeded into the start-up phase of its proposed service by acquiring two additional cargo Electra aircraft initially by lease, by hiring four additional flight crews, additional engineers, terminal managers, the leasing of hangars and dedicated cargo and terminal space. As a result, it was able to introduce the overnight scheduled cargo service by June 13, 1983.

NWTA argued that it would have been inappropriate to commence service without the reaffirming decision of the Review Committee as it would have been necessary to enter into commercial transactions not only for the leasing or renting of space at the stations to be served, but also the hiring or contracting of personnel appropriate to the provision of said services. Not the least of NWTA's concerns was the necessity of having the authority, albeit temporary in nature, in its possession before entering into capital lease agreements in order to acquire the capacity it perceived appropriate in the provision of services.

As stated by Mr. Engle, NWTA conducted a market study prior to commencing service, which indicated that the market, for reasons of a combination of recession and overcapacity along the system, had changed significantly from the time when Swiftair was operational. NWTA was able to determine, however, that an opportunity in the prime time overnight service for the courier industry continued to exist. NWTA further stated that it had received substantial and specific support from the major courier shippers in Canada. On the basis of this finding, NWTA was of the opinion that the service to be provided must be Class 2 in nature, to be able to offer appropriate service to prime time shippers, to indicate to shippers that it was providing a scheduled service, committed to a service pattern which would be published in cargo guides to facilitate interlining, and to provide shippers the ability to build independent networks of surface and connecting air transportation.

L'étude de marché de NWTA révèle à cette dernière non seulement que l'économie canadienne a changé, mais que les expéditeurs clients de Swiftair ont dû avoir recours aux autres transporteurs et que le marché avait radicalement diminué. Cela a entraîné une réduction d'environ 50 % de la capacité initiale et a amené le choix d'Electra Lockheed pour le transport de marchandises seulement afin de répondre aux besoins particuliers notés par NWTA.

Le témoin pour NWTA a déclaré qu'afin de répondre aux besoins dudit marché, il importait que les heures d'arrivée et de départ du service proposé soient les plus commodes possible. Grâce à l'étude de marché, NWTA a déterminé que l'arrivée après 7 h aux principaux points de destination, tant en raison de la congestion dans les circuits des aéroports que de celle sur les autoroutes entre 7 h 00 et 9 h 00, annulait les avantages du service d'un expéditeur de messageries. NWTA utilise comme aéronef un turbopropulseur qui n'est pas soumis à l'*Ordonnance sur le contrôle du bruit des aéronefs aux aéroports*, et cet avantage, conjointement avec la vitesse et la capacité de l'équipement utilisé, justifie le choix de l'aéronef. Par la suite, NWTA a pris des mesures en vue d'acquérir les installations aux endroits dont la desserte était proposée (NWTA a déclaré qu'elle n'avait pas desservi le point Mirabel aux termes de son permis temporaire, parce que l'utilisation de Mirabel par les expéditeurs de messageries, dont plusieurs disposent d'installations situées près de Dorval, annulait essentiellement l'avantage des livraisons rapides faites tôt le matin, ce qu'ont confirmé d'autres témoins.)

NWTA a déclaré avoir répondu aux besoins des expéditeurs de messageries de Calgary, après avoir commencé d'assurer un service de transport de marchandises seulement, au moyen d'un service de camionnage spécialisé reliant Calgary et Edmonton. La preuve qui a été présentée au Comité démontre que le volume de marchandises déchargées à Edmonton dont la destination finale est Calgary a continué d'augmenter, ce qui a amené NWTA à demander l'ajout du point Calgary à son service proposé. NWTA avance que Calgary et Edmonton ne pourraient pas être desservis par le même vol, mais que le service de camionnage serait maintenu. Un autre avantage signalé est que la desserte du marché de l'Alberta au moyen de

NWTA's market survey indicated to it that not only had the economy in Canada changed but the shippers with Swiftair, by force of necessity, had availed themselves of other carriers and that the market was dramatically reduced in size. This led to the reduction in initial capacity from that originally considered necessary of approximately 50% and led to the selection of the all-cargo Lockheed Electra for its capacity to meet the expressed needs of the specialized prime time market to which NWTA would cater.

The witness for NWTA stated in evidence that, in order to cater to the prime time market intended, it was critical that the arrival times at the end points in the service proposed be optimized. Through its market survey, NWTA determined that an arrival after 7 a.m. at its major destinations, because of both ramp congestion and highway congestion in the 0700-0900 timeframe, distracted from the advantage of using a prime time shipper. The aircraft used by NWTA, being turbo-prop, are not subject to the *Aircraft Noise Certification Order* and hence this advantage, in combination with the speed and capacity of the equipment utilized, solidified aircraft selection, and steps were taken to acquire operating facilities at the stations proposed to be served. NWTA stated that it had not served the point Mirabel under its temporary authority, it being of the opinion, confirmed by other witnesses, that the use of Mirabel by prime time shippers, many of whom are centralized around the Dorval facility, essentially nullified early morning delivery of prime time materials.

NWTA stated that it has serviced the prime time needs of Calgary shippers, subsequent to the inauguration of the all-cargo service, through the use of a dedicated truck service linking Calgary and Edmonton. The evidence before the Committee indicates that the volume of cargo off-loaded at Edmonton with final destination Calgary has continued to increase and has led NWTA to apply for the inclusion of Calgary on its proposed service. NWTA suggested that both Calgary and Edmonton would not be served on the same flight but that the dedicated truck service would be maintained. Another advantage indicated was that serving the Alberta market through Calgary on alternate flights would save some 150 flight miles with no diminuation

certains vols passant par Calgary permettrait d'économiser 150 milles de vol sans qu'il y ait diminution du service à l'une ou l'autre des aérogares de Calgary et d'Edmonton.

NWTA a également souligné que chaque aéronef à destination et en provenance de Winnipeg tôt le matin peut assurer un service interligne à destination de points situés aussi bien dans l'Est que dans l'Ouest de l'Arctique, via le service Winnipeg-Yellowknife ou le service Winnipeg-Rankin Inlet, qui font partie du réseau de services aériens transterritoriaux assurés par NWTA, laquelle est autorisée à desservir les points Yellowknife-Rankin Inlet-Frobisher Bay.

NWTA prétend que les statistiques sur le transport de marchandises à taux unitaires, présentées comme preuve au cours de l'audience et couvrant la période de juin 1983 jusqu'à août 1984 inclusivement, prouvent que le volume de marchandises transportées au début de la prestation du service n'était pas très important, ce qui lui permet de supposer que le marché autrefois desservi par Swiftair s'est en fait désagrégé, et que les expéditeurs ayant autrefois recours à Swiftair ont trouvé de nouveaux moyens de transporter rapidement leur marchandises, principalement grâce aux services d'Air Canada et de CP Air. Un certain nombre de témoins ont signalé pendant l'audience qu'avant l'interruption du service par Swiftair, ils avaient déjà cessé d'utiliser la capacité disponible, d'une part parce qu'ils savaient que le transporteur avait des problèmes financiers et d'autre part parce que de fréquentes difficultés, comme les retards, etc., ne répondaient plus à leurs exigences afférentes au transport de marchandises. La preuve présentée démontre qu'au cours de la période de janvier à août 1984 inclusivement, NWTA a obtenu un coefficient de chargement d'environ 56%, le coefficient le plus haut étant pour le service assuré à partir de Toronto (74%) et le plus bas, pour le service assuré entre Vancouver et Edmonton (44%). Dans ces circonstances, NWTA avance que la capacité proposée par New-Kirk Corporation au moyen du DC-8 de Swiftair serait d'environ 27%, compte tenu du volume de trafic de NWTA. Par contre, compte tenu de la capacité et de la fréquence proposées pour l'utilisation d'un Boeing 727-100, le coefficient de chargement serait d'environ 39%.

of service to either of the co-terminals Calgary/Edmonton.

NWTA also pointed out that with each aircraft arriving at and departing from Winnipeg in the early morning hours it is able to provide an interline service to points in both the eastern and western Arctic via its Winnipeg-Yellowknife and/or Winnipeg-Rankin Inlet service which form a component of the trans-territorial air service provided by NWTA serving the points Yellowknife-Rankin Inlet-Frobisher Bay.

NWTA argued that its unit toll cargo statistics, submitted as an exhibit at the Hearing, covering the period June 1983 to and including August of 1984 shows that the cargo volume in the early months of its service was relatively small and suggested to NWTA that the market previously served by Swiftair had in fact dissipated and that those shippers previously using Swiftair had found other means, principally Air Canada and CP Air, to move their prime time goods. A number of witnesses appearing at the Hearing indicated that, prior to the cessation of service by Swiftair, they had discontinued using this available capacity due, on the one hand, to an apparent knowledge that the carrier was facing financial difficulties and, on the other, due to recurring problems, i.e., delays etc., in satisfactorily moving their product. The evidence before the Committee indicates that over the period January through August of 1984 NWTA achieved a system weight-load factor of approximately 56% with the highest weight-load factor being out of Toronto at 74% and the lowest leg being Vancouver to Edmonton at 44%. In this context NWTA argued that the capacity proposed to be introduced by New-Kirk using the Swiftair DC-8 aircraft and assuming NWTA's traffic volume would approximate 27%. On the other hand, given the capacity and frequency proposed using a Boeing 727-100 series aircraft, the system weight-load factor would be approximately 39%. NWTA argued that there is insufficient traffic volume for two competing all-cargo carriers in the present system and argued that its ability to operate without being subject to the *Aircraft Noise Certification Order* provides

NWTA prétend qu'il n'y a pas suffisamment de marchandises disponibles dans le réseau actuel pour deux concurrents transportant seulement des marchandises. Elle ajoute que son aptitude à exploiter le service sans être assujettie à l'*Ordonnance sur le contrôle du bruit des aéronefs aux aéroports* lui donne un avantage important pour les expéditeurs.

Le Comité a attentivement étudié la preuve qui lui a été présentée à l'audience en ce qui concerne le projet de NWTA de transporter des marchandises et du courrier à Vancouver (Colombie-Britannique), Edmonton et Calgary (Alberta), Winnipeg (Manitoba), Montréal (Québec) et Toronto (Ontario). Il en conclut que la commodité et les besoins du public requièrent le service proposé. Il est évident que la plus grande partie du marché autrefois desservi par Swiftair s'est désagrégée au profit des autres transporteurs importants comme Air Canada, CP Air etc. Cependant, il est tout aussi évident dans les exposés présentés à l'audience qu'il existe vraiment un marché important pour les services de transport de messageries exploités par NWTA. NWTA prévoit de subir une perte pour le service au cours de la première année, mais elle croit fermement que la croissance du marché se maintiendra, et que le service sera rentable au cours de la deuxième année et des années subséquentes. Dans ces circonstances, NWTA signale que la perte attribuée au service proposé assuré dans le Sud du Canada est plus que compensée par l'intégration d'autres services actuellement assurés dans son réseau. Le Comité estime que l'intégration des services du Nord, via Winnipeg, constitue un avantage important dans l'évaluation de la requête, sans compter le succès évident de NWTA en ce qui concerne les services interlignes de transport de marchandises assurés à plusieurs points avec les services d'affrètement d'autres transporteurs en vue du transport jusqu'à destination finale.

Par conséquent, est par la présente approuvée la requête de Northwest Territorial Airways Limited en autorisation d'exploiter un service aérien commercial régulier de la classe 2 entre points déterminés, soit Toronto (Ontario), Winnipeg (Manitoba), Calgary/Edmonton (Alberta) et Vancouver (Colombie-Britannique), au moyen d'aéronefs à voilure fixe des groupes F et G. La titulaire sera limitée au transport de marchandises et de courrier. Un permis sera

significant operational advantage to the shippers.

The Committee has carefully examined the evidence placed before it at this Hearing in respect of the proposal by NWTA to carry goods and mail serving the points Vancouver, British Columbia, Edmonton and Calgary, Alberta, Winnipeg, Manitoba, and Toronto, Ontario and concludes that the public convenience and necessity requires the service proposed. It is quite evident that the mainstay of the market previously served by Swiftair has legitimately dissipated to other large-capacity carriers such as Air Canada, CP Air and others; however equally evident through submissions at the Hearing is the fact that a substantial market exists for the prime time services operated by NWTA. Although the operation is anticipated to generate a loss in the first year, NWTA is firm in its opinion that market growth will continue and that viability will be achieved in the second and subsequent years. In this context, NWTA indicated that the loss attributed to the services proposed to be conducted in Southern Canada is more than offset when integrated with other services now provided in its existing system. The Committee is of the opinion that the integration of services to the north, via Winnipeg, is a considerable asset in the assessment of this application, not to mention the apparent success NWTA has achieved in interlining cargo, at many of the stations it serves, with charter licensees for onward transport to final destination.

Accordingly, the application by Northwest Territorial Airways Limited for authority to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service serving the points Toronto, Ontario, Winnipeg, Manitoba, Calgary/Edmonton, Alberta, and Vancouver, British Columbia, using fixed wing aircraft in Groups F and G and restricted to the carriage of goods and mail is hereby approved, and a licence will issue upon compliance by NWTA with the filing,

délivré dès que NWTA se sera conformée aux exigences applicables du Comité des transports aériens, notamment à celles concernant le financement et le dépôt de documents.

Le permis qui sera délivré par suite de la présente décision sera assujetti aux conditions figurant au paragraphe 20(1) du *Règlement sur les transporteurs aériens*, C.R.C. de 1978, chapitre 3, dans sa forme modifiée, ainsi que les conditions supplémentaires suivantes:

- La titulaire est autorisée à utiliser des aéronefs à voilure fixe des groupes F et G.

- La titulaire est limitée dans ses activités au transport de marchandises et de courrier, sauf

  a) que la titulaire peut transporter, à la demande de l'expéditeur, des personnes qui accompagnent un chargement, s'il est prouvé que la manutention ou la protection particulière de l'expédition est nécessaire;

  b) que le personnel de la titulaire peut être transporté gratuitement conformément aux dispositions prises par le Comité conformément à l'article 15 de la *Loi sur l'aéronautique*.

financial and other requirements of the Air Transport Committee as applicable.

The Licence to be issued pursuant to this Decision shall be subject to the conditions contained at subsection 20(1) of the *Air Carrier Regulations*, C.R.C. 1978, c. 3, as amended, and the following additional conditions:

- The licensee is authorized in its operation to the use of fixed wing aircraft in Groups F and G.

- The licensee is restricted in its operation to the transportation of goods and mail, except:

  (a) the carrier may transport attendant(s) when specifically requested by the shipper to accompany a shipment, and there is a demonstrable need for special handling and/or protection of such shipment;

  (b) the carrier's personnel pursuant to the free transportation provisions of the Committee, in accordance with section 15 of the *Aeronautics Act*.

Requête présentée par 512643 Ontario Limited, qui se propose d'exercer son activité sous le nom commercial de Holidair Airways en autorisation d'exploiter, à partir d'une base située à Toronto (Ontario), des services aériens commerciaux des classes 4 (affrètement) et 9-4 (affrètement international), au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe G.

Application by 512643 Ontario Limited proposing to carry on business under the firm name and style of Holidair Airways for authority to operate Class 4 Charter and Class 9-4 International Charter commercial air services using Group G fixed wing aircraft from a base at Toronto, Ontario.

Répertorié: 512643 Ontario Ltd. (Re)

Indexed as: 512643 Ontario Ltd. (Re)

Comité des transports aériens: D.H. Chapman et J.-L. Bourret.

Décision n°: 8687
Date de la décision: le 1 mars 1985
Dossier n°: 2-H360-1

Air Transport Committee: D.H Chapman and J.-L. Bourret.

Decision No.: 8687
Date of Decision: March 1, 1985
File No.: 2-H360-1

Transport aérien - Services aériens commerciaux d'affrètement (classe 4) et d'affrètement international (classe 9-4). Si la requérante du permis doit démontrer que les services proposés sont requis pour l'intérêt et la commodité du public aux termes du paragraphe 16(3) de la Loi sur l'aéronautique.

Air transport - Class 4 Charter and Class 9-4 International Charter commercial air services - Whether the applicant seeking authority to operate the proposed commercial air services must comply with the provisions of subsection 16(3) of the Aeronautics Act.

La requérante, 512643 Ontario Limited, qui se propose d'exercer son activité sous le nom commercial de Holidair Airways, a déposé une requête auprès du Comité des transports aériens (ci-après Comité) en autorisation d'exploiter les services aériens commerciaux énoncés dans l'intitulé. Un avis de la requête a été publié le 10 avril 1984 et des interventions contraires à la requête ont été déposées auprès du Comité. Dans la présente affaire, il s'agissait pour le Comité de déterminer si la requérante devait se conformer au paragraphe 16(3) de la Loi sur l'aéronautique *qui stipule que la requérante d'un permis doit prouver que le service proposé est requis pour l'intérêt et la commodité du public*

The applicant, 512643 Ontario Limited, proposing to carry on business under the firm name and style of Holidair Airways, applied to the Air Transport Committee (hereinafter Committee) for authority to operate the commercial air services as set out in the Title hereto. Notice of the application was published on April 10, 1984 and interventions opposing the granting of the application were filed with the Committee. The main issue to be determined by the Committee was whether or not the applicant must comply with the provisions of subsection 16(3) of the Aeronautics Act, *which requires that evidence of public convenience and necessity be established.*

Décision: *Le Comité a accueilli partiellement la requête.*

Decision: *The application was approved in part.*

D'une part, il a agréé la requête en autorisation d'exploiter, à partir d'une base située à Toronto (Ontario), un service aérien de la classe 4 (affrètement), au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe G. La décision du Comité repose sur la

First, the Committee approved the application for authority to operate a Class 4 Charter commercial air service using fixed wing aircraft in Group G from a base at Toronto, Ontario. The Committee was of the opinion that under the "New

"Nouvelle politique aérienne du Canada" du 10 mai 1984, demandant à la Commission d'exempter les requérantes en autorisation d'exploiter des nouveaux services d'affrètement dans le sud du Canada de l'obligation de répondre au critère de l'intérêt et de la commodité du public, aux termes du paragraphe 16(3) de la Loi sur l'aéronautique.

D'autre part, le Comité note que la "Nouvelle politique aérienne du Canada" ne mentionne pas les services aériens transfrontaliers et internationaux. Par conséquent, les requérantes en autorisation d'exploiter lesdits services sont toujours assujetties au paragraphe 16(3) de la Loi sur l'aéronautique. *En l'occurrence, le Comité a conclu que la requérante n'a soumis aucune preuve à l'effet que le service proposé de la classe 9-4 est requis pour la commodité et les besoins présents et futurs du public. Il a donc rejeté la requête quant à l'exploitation du service de la classe 9-4.*

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.A. n° 8316, datée du 31 août 1984.

Lois citées

Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A-3, art. 16(3), 16(4).

Règlements cités

Règlement sur les taxes de mise en place, C.R.C. 1978, chap. 73.
Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C. 1978, Vol. I, chap. 3, art. 20(1).

Doctrine citée

Nouvelle politique aérienne du Canada, datée du 10 mai 1984.

DÉCISION

512643 Ontario Limited, qui se propose d'exercer son activité sous le nom commercial de

Canadian Air Policy", dated May 10, 1984 it would be appropriate to exempt applications for new charter services in Southern Canada from meeting the test of public convenience and necessity under subsection 16(3) of the Aeronautics Act.

Second, the Committee noted that transborder and international air services are not expressly a part of the "New Canadian Air Policy". Accordingly, applicants seeking authority to provide Class 9-4 International Charter commercial air services must continue to comply with the provision of subsection 16(3) of the Aeronautics Act. *In the Committee's view, the applicant had not provided evidence to the effect that the proposed Class 9-4, Group G service was required by the present and future public convenience and necessity. Accordingly, the Committee denied the said portion of the application.*

Decisions and Orders referred to

A.T.C. Decision No. 8316, dated August 31, 1984.

Statutes referred to

Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3, ss. 16(3), 16(4).

Regulations referred to

Positioning Charges Regulations, C.R.C. 1978, c. 73.
Air Carrier Regulations, C.R.C. 1978, Vol. I, c. 3, s. 20(1).

Authorities referred to

New Canadian Air Policy, dated May 10, 1984.

DECISION

512643 Ontario Limited proposing to carry on business under the firm name and style of

Holidair Airways (ci-après Holidair Airways) a demandé au Comité des transports aériens l'autorisation d'exploiter les services aériens commerciaux énoncés dans l'intitulé. La requête, reçue le 26 mars 1984, pouvait être étudiée à compter de cette même date.

Avis de la requête a été publié le 10 avril 1984 dans les journaux des régions visées et signifié aux transporteurs aériens concernés et aux autres intéressés. Le 4 mai 1984, la requérante a déposé une requête modifiée. Le 9 mai suivant, Worldways Canada Ltd. (ci-après Worldways) a demandé que le délai pour le dépôt d'interventions soit prolongé parce qu'elle n'avait reçu les allégations de la requérante que le 7 mai. Le Comité a prorogé le délai au 15 mai. Par ailleurs, Wardair Canada Inc. a demandé, le 10 mai, une prolongation du délai de dépôt d'interventions car elle n'avait pas été mise au fait de la requête précitée; le Comité a reporté le délai au 18 mai, date à laquelle la requérante a demandé qu'on lui accorde plus de temps pour répliquer à Worldways, et le Comité lui a donné jusqu'au 28 mai pour le faire. Le 28 juin, la requérante a déposé une requête en prolongation du délai de dépôt de réplique, et le Comité a remis l'échéance au 9 juillet 1984. Le 13 juillet suivant, la requérante a déposé une autre requête modifiée. Le 17 août, Worldways a demandé une prolongation du délai de dépôt d'interventions, ce qu'a refusé cette fois le Comité.

Par suite dudit avis, des interventions contraires à la requête ont été déposées auprès du Comité par Lawson Tours, Worldways, Nordair Ltd./Nordair Ltée (ci-après Nordair), Pacific Western Airlines Ltd. (ci-après PWA), Nolisair International (ci-après Nolisair) et Canadian Pacific Air Lines Limited, qui exerce ses activités sous la raison sociale CP Air (ci-après CP Air). La requérante a répliqué à toutes les intervenantes, sauf Lawson Tours.

À l'appui de sa demande, la requérante a envoyé quatre lettres directement au Comité et joint un télex à sa requête.

La clôture des débats a eu lieu le 5 août 1984.

Holidair Airways (hereinafter Holidair Airways) has applied to the Air Transport Committee for authority to operate the commercial air services as set out in the Title hereto. The application was received ready for processing March 26, 1984.

Notice of the application was published on April 10, 1984 in the newspapers of the areas concerned and copies of the Notice were sent to interested air carriers and others. On May 4, 1984, Holidair Airways filed an amended application. On May 9, 1984, Worldways Canada Ltd. (hereinafter Worldways) applied for an extension of time to file a representation, as it did not receive particulars until May 7, 1984, and the Committee granted Worldways until May 15, 1984 to do so. On May 10, 1984, Wardair Canada Inc. applied for an extension of time to file a representation on the basis that it was unaware of the application and the Committee granted it until May 18, 1984 to do so. On May 18, 1984, Holidair Airways applied for an extension of time to reply to Worldways' representation and the Committee granted it until May 28, 1984 to file a reply. On June 28, 1984, Holidair Airways applied for an extension of time to file a reply and the Committee granted it until July 9, 1984 to do so. On July 13, 1984, Holidair Airways filed a further amended application. On August 17, 1984, Worldways applied for an extension to file a representation. The Committee denied this request for an extension.

Pursuant to the Notice, interventions opposing the granting of the application were filed with the Committee by Lawson Tours, Worldways, Nordair Ltd./Nordair Ltée (hereinafter Nordair), Pacific Western Airlines Ltd. (hereinafter PWA), Nolisair International (hereinafter Nolisair), and Canadian Pacific Air Lines Limited carrying on business under the firm name and style of CP Air (hereinafter CP Air). The applicant replied to all interventions except the one from Lawson Tours.

The applicant submitted copies of four letters of support which were sent directly to the Committee and one telex of support with the application.

Pleadings were completed on August 5, 1984.

La requérante fait valoir les points suivants:

- Les transporteurs actuels à Toronto donnent la priorité à des affréteurs particuliers quant au choix des dates et des heures de départ des vols. Il s'ensuit qu'une partie du marché ne jouit d'aucun service d'affrètement adéquat.

- Il existe donc un marché pour un service efficace de petite envergure.

- Étant donné ses rapports avec Travelsave et d'autres organisateurs de voyages qui ont appuyé sa requête, elle prévoit d'effectuer 1 890 heures de vol payantes au cours de sa première année d'exploitation et 2 310 heures, la deuxième.

Les tenantes comprenaient le Last Minute Club (Travelsave), Travel Experts (une division de Travelsave), Greatvacations, Air Links et Conquest Tours. Cette dernière a cependant envoyé une deuxième lettre au Comité l'informant qu'elle retirait son appui parce que, contrairement à ce qui avait été prévu au départ, la requérante n'allait plus utiliser un B-727 mais plutôt un DC-8.

En résumé, les tenantes affirment qu'il n'y a pas suffisamment d'aéronefs à réaction à Toronto, donc souvent pas assez de place, qu'une concurrence accrue ne ferait que du bien à l'industrie de l'affrètement, et que le public bénéficierait d'un nouveau service d'affrètement.

Dans son intervention, Lawson Tours fait valoir que le surplus de capacité des aéronefs des groupes G et H à Toronto est la source du chaos actuel: les vols sont annulés ou regroupés, et les vols sans escale deviennent des vols à arrêts multiples. Selon l'intervenante, l'addition d'un autre aéronef du groupe G ne fera qu'empirer la situation.

Dans son intervention, Worldways soutient les points suivants:

- Elle est autorisée à exploiter un service d'affrètement international de la classe 9-4 et, depuis les trois dernières années, elle a très bien répondu à la demande.

Holidair Airways submits the following:

- existing carriers at Toronto have specific charter operators who are given prime dates and departure times and, because of this, there is a clientele which is unable to obtain convenient charter service when desired;

- a market exists for a small efficient carrier to serve this clientele; and

- its relationship with Travelsave and other tour operators who have supported the application is expected to generate 1,890 revenue hours in the first year of operation and 2,310 hours in the second year.

The supporters included The Last Minute Club (Travelsave), Travel Experts (a Division of Travelsave), Greatvacations, Air Links, and Conquest Tours. Conquest Tours sent a subsequent letter to the Committee stating that its support was based on the applicant using B-727 aircraft but, since the applicant now proposes to use a DC-8 aircraft, Conquest Tours no longer supported the application.

In summary, the supporters state that there is a shortage of jet equipment in Toronto which has meant that space is often not available; that more competition would be healthy for the charter industry and that the public will benefit from a new charter service.

In its intervention, Lawson Tours states that there is an overcapacity of Groups G and H aircraft in Toronto which has led to a chaotic situation where flights are cancelled, consolidated or made multi-stop rather than non-stop; and that any additional Group G capacity will exacerbate the situation.

In its intervention, Worldways states the following:

- it is licensed to provide Class 9-4 International Charter service and has more than adequately served the demand for the past three years; it has excess

Elle est même en mesure de satisfaire une plus forte demande sans ajouter un seul aéronef à son parc actuel.

- Depuis la remise en vigueur de son permis d'affrètement,[1] Quebecair est apparu aussi sur le marché, en été, ce qui signifie que les aéronefs sont moins remplis et les vols regroupés. En outre, les activités en suspens de Nolisair et l'arrivée d'un nouveau titulaire compromettront la viabilité de tous les transporteurs.

- Le marché d'affrètement a diminué ces dernières années, et CP Air, Air Canada, PWA et Nordair ont retiré leurs aeronefs du groupe G. À l'heure actuelle, ce marché est bien desservi par Worldways, Wardair, etc. et par les transporteurs réguliers qui assurent des services à des tarifs Noliprix.

- Rien ne prouve la nécessité du service; l'appui manifesté provient des compagnies qui y ont des intérêts. Les membres du Last Minute Club ne voyagent pas souvent et certainement pas à des prix d'affrètement réguliers.

- La requérante a sous-estimé les frais d'exploitation du service proposé; elle ne réalisera aucun profit mais subira au contraire des pertes considérables.

La requérante réplique ainsi à Worldways:

- Le commentaire de l'intervenante, à savoir que le marché est desservi de façon satisfaisante, n'est pas pertinent si l'on tient compte des propos de M. Axworthy sur la déréglementation. La réappari-

[1] L'autorisation d'utiliser des aéronefs du groupe G de Quebecair a été suspendue en décembre 1980 et n'a été rétablie qu'en février 1984. C'est pourquoi Quebecair n'avait pas effectué de vols d'affrètement à partir de Toronto en 1981, 1982 et 1983.

capacity and can meet future demand without adding to its fleet;

- Quebecair has had its charter licence reinstated[1] so has introduced extra capacity in the market during the summer, and this has resulted in lower loads and consolidation of flights; in addition, the pending operations of Nolisair and the introduction of a new licensee will jeopardize all carriers;

- the charter market has declined over the past few years and CP Air, Air Canada, PWA and Nordair have withdrawn Group G capacity as a result; the market is served adequately by Worldways, Wardair, etc. and by scheduled carriers offering charter class fares;

- there is no proof that there is a requirement for the service; the support is from associated companies that have a vested interest; the members of the Last Minute Club are not frequent travellers and do not travel at regular charter prices; and

- the applicant has underestimated the operating costs of the proposed service and will not realize a profit on operations; instead, the applicant will incur large losses.

In its reply, Holidair Airways states that:

- Worldways' comment about serving the market adequately is irrelevant in view of Mr. Axworthy's statements about deregulation; Quebecair re-entering the charter market and the withdrawal of

[1] Quebecair's Group G authority was suspended in December 1980 and was not reinstated until February 1984. As a result, Quebecair did not perform any charters from Toronto in 1981, 1982 or 1983.

tion de Quebecair sur le marché d'affrètement et le retrait subséquent du DC-8 par Air Canada et CP Air illustrent bien les rouages de libre entreprise.

- Si les modifications proposées sont apportées à l'industrie aérienne, moins de voyageurs traverseront la frontière pour utiliser les services de transporteurs américains. Par conséquent, les compagnies aériennes canadiennes réduiront leurs tarifs, et la demande de services d'affrètement augmentera. Seule la concurrence peut permettre d'améliorer la productivité et de réduire les frais d'exploitation.

- L'appui du Last Minute Club est très pertinent puisque nombre de ses membres voyagent deux ou trois fois par année et ne réservent pas toujours à bref délai des vols à prix très réduits.

- Les prévisions de coûts sont valables. Worldways a présumé que les frais d'exploitation de nouveaux services devaient être calculés en fonction de ses propres coûts. Si Worldways a pris trois ans à devenir rentable, c'est qu'il y a eu mauvaise gestion. Si la requérante perd de l'argent, ce sera son problème à elle et non pas celui des autres transporteurs.

- C'est un fait que des heures et des prix de vols d'affrètement offerts par des transporteurs sont discriminatoires. Il faut donc absolument que cette situation change, et que le marché cesse d'être desservi uniquement par les transporteurs en place.

Dans son intervention, Nordair fait valoir les points suivants:

- Nordair, Worldways, Wardair, Air Canada, Quebecair et PWA assurent toutes des services d'affrètement à partir de Toronto, donc la capacité est suffisante. En outre, un nouveau titulaire, Nolisair, commencera bientôt à exercer ses activités.

- L'appui provient de compagnies associées et non du grand public. L'existence même du Last Minute Club prouve bien

DC-8 aircraft by Air Canada and CP Air typifies market forces at work;

- the proposed changes in the airline industry will mean fewer travellers crossing the border to fly with USA carriers and will result in reduced fares on Canadian airlines which will lead to greater demand for charter service; only through competition can there be improvements in productivity and a reduction in operating costs;

- the support of the Last Minute Club is very relevant since many members travel 2 and 3 times per year and not just on short notice at greatly reduced prices;

- the cost estimates are valid; Worldways has assumed that its own operating costs are the criteria by which new services should be judged; the fact that Worldways required three years to achieve profitability was a result of mismanagement; should Holidair lose money, this is the concern of Holidair and not of other carriers; and

- discrimination in availability of times and prices by existing charter carriers does exist and the situation whereby existing carriers and no one else can adequately serve the market must be changed.

In its intervention, Nordair states:

- there is sufficient capacity with Nordair, Worldways, Wardair, Air Canada, Quebecair and PWA all operating charters from Toronto; as well, Nolisair, a new licensee, will soon start operating;

- support comes from associated companies and not from the general public; the very existence of the Last Minute

le surplus de capacité sur le marché des affrètements puisqu'il a été créé pour écouler des produits non vendus. L'arrivée d'un nouveau transporteur ne ferait qu'aggraver le problème de capacité actuel. La faillite de Worldair montre clairement que le marché n'est pas suffisant pour faire vivre tous les transporteurs.

- La requérante n'a aucunement prouvé qu'elle avait l'expérience de la desserte du marché ou de l'exploitation de services. En plus, elle ne possède aucun matériel de réserve. La requérante a sous-estimé les frais d'exploitation, et la rentabilité du service proposé est douteuse.

Dans son intervention, PWA avance les points suivants:

- De nombreux transporteurs canadiens et étrangers desservent le marché d'affrètement à Toronto, et aucun transporteur supplémentaire n'est requis.

- Le Last Minute Club est chargé d'écouler le surplus de capacité sur le marché, et le succès de l'entreprise confirme la disponibilité d'une capacité excédentaire considérable. L'arrivée d'un autre exploitant de services d'affrètement ne ferait qu'aggraver la situation.

- La requérante n'a ni montré que le service actuel est insatisfaisant ni présenté aucun appui du public.

Dans son intervention, Nolisair fait valoir les points suivants:

- Elle prévoit entreprendre son service à l'automne 1984.

- Nombre de transporteurs n'ont aucune entente exclusive avec des organisateurs de voyages. Conquest Tours, par exemple, est un organisateur de voyages qui doit son grand succès aux activités de nombreux transporteurs.

Club indicates that there is excess charter capacity since the club was formed to "dispose of an unsold commodity"; the addition of another carrier would compound the problem of excess capacity; the bankruptcy of Worldair was proof that the market was not sufficient to sustain all the carriers; and

- the applicant has presented no evidence of market experience or operating expertise and has no back-up equipment; the applicant has underestimated costs and the profitability of the proposed service is questionable.

In its intervention, PWA submits the following:

- there are many domestic and foreign carriers serving the Toronto charter market and another carrier is not needed;

- the Last Minute Club's purpose is to sell off excess capacity in the market; the success of the club attests to the availability of considerable excess capacity and another charter carrier would only exacerbate the problem; and

- the applicant has failed to demonstrate that existing service is inadequate and there is no public support for the application.

In its intervention, Nolisair states:

- it is planning to start operations in the fall of 1984;

- many carriers do not have exclusive arrangements with tour operators; Conquest Tours is a prime example of a tour operator that has been very successful and that relies upon the many existing carriers;

- Les lettres d'appui ne proviennent pas du grand public. Le Last Minute Club doit son succès à la capacité excédentaire disponible dans la plupart des marchés de vacanciers.

- La requérante se propose d'utiliser un aéronef qui ne sera pas conforme aux règles de niveau de bruit des É.-U. qui doivent entrer en vigueur le 1er janvier 1985.

- La requérante a sous-estimé les dépenses d'exploitation et n'a rien prévu pour l'achat de matériel d'atténuation du bruit qui lui permettrait d'utiliser son DC-8-62 aux États-Unis. Le service proposé ne sera donc pas viable.

Dans son intervention, CP Air soutient les points suivants:

- L'appui reçu est minime et trompeur. Dans ses lettres, le Last Minute Club ne précise pas si les opinions exprimées sont bien celles de ses membres. Le Club compte 100 000 membres selon une lettre et 150 000 selon une autre. Quant à Conquest Tours, son appui est fonction de certaines conditions.

- Le Comité des transports aériens ne devrait pas étudier de requêtes en autorisation d'exploiter de nouveaux services d'affrètement tant qu'il n'aura pas terminé les débats[2] au sujet des affrètements avec réservation anticipée et des affrètements pour voyages tout compris.

La requérante réplique ainsi à Nordair, PWA, Nolisair et CP Air:

- the letters of support do not come from the general public; the Last Minute Club owes its existence to the excess capacity prevailing in most leisure markets;

- the applicant proposes to use an aircraft which will not meet USA noise regulations as of January 1, 1985; and

- the operating expenses have been underestimated and no allowance has been made for a "hush-kit" which would allow the DC-8-62 to operate into the USA. the proposed service will not be viable

CP Air, in its intervention, maintains that

- the support is minimal and misleading; the letters from the Last Minute Club do not indicate whether the views of the membership are being expressed; the size of the membership is given as 100,000 in one letter and 150,000 in the second letter; the support from Conquest Tours is dependent upon favourable terms; and

- the Air Transport Committee should not consider applications for new charter service until it has concluded its deliberations[2] in respect of Advance Booking Charters and Inclusive Tour Charters;

Holidair Airways, in its replies to Nordair, PWA, Nolisair and CP Air states:

---

2 Dans sa *décision nº 8316* du 31 août 1984, le Comité affirme que ses conclusions sur les affrètements avec réservation anticipée et les affrètements pour voyages tout compris sont énoncées dans le *Rapport provisoire du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports sur les questions relatives aux affrètements intérieurs et aux tarifs aériens.*

2 The Committee, in *Decision No. 8316*, dated August 31, 1984, stated that its conclusions on Advance Booking Charters and Inclusive Tour Charters had been set out in the "*Interim Report of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission on Domestic Charters and Air Fare Issues*".

- Elle partage l'opinion du ministre des Transports à savoir que le critère des "besoins et de la commodité du public" ne devrait pas viser l'industrie du transport aérien, et que toute preuve portant sur ce critère est contraire à la libre entreprise;

- Les transporteurs ne cherchent qu'à protéger leurs propres intérêts lorsqu'ils invoquent des arguments tels que la faillite de Worldair, le nécessité de munir l'aéronef DC-8-62 d'un kit d'atténuation du bruit, et qu'Holidair ne sera pas économiquement viable et ne possède aucun matériel de réserve;

- Si ces transporteurs faisaient une demande pour un service d'affrètement, ils y incluraient sûrement l'appui des organisateurs de voyage associés; il n'existe donc pas de motifs qui permettent d'ignorer l'appui du Last Minute Club; et

- L'attitude des transporteurs en place témoigne des problèmes qui affectent l'industrie en général; seul un changement assurerait une exploitation efficace et rentable à des coûts inférieurs et améliorerait le service dont doit bénéficier le public.

- it agrees with the Minister of Transport that the term "public convenience and necessity" should not apply to the airline industry and that such proof is contrary to market forces;

- the carriers are trying to protect their own vested interests with such arguments as the failure of Worldair, the need to put a "hush-kit" on the DC-8-62, that Holidair will not be economically viable and does not have back-up capacity;

- if these carriers were applying for a charter authority they would include support from associated travel tour operators so there is no reason why the membership of the Last Minute Club should be ignored; and

- the attitude of these carriers is evidence of the problems that affect the industry as a whole; only through change can efficiency and productivity be introduced to lower costs and improve service which the public are entitled to.

POSITION DU COMITÉ

Le Comité a étudié la requête, les documents déposés à l'appui et les interventions précitées.

Le Comité remarque d'abord que la requérante indique qu'elle propose d'utiliser un aéronef DC-8-62 en vue d'offrir des vols d'affrètement vers l'Europe, les États-Unis, les Caraïbes et au Canada. Elle signale aussi que ses aéronefs seront munis d'un kit d'atténuation du bruit, qui leur permettra d'atterrir aux États-Unis après le 1er janvier 1985, date d'entrée en vigueur des nouveaux règlements sur le bruit des aéronefs.

Dans la "*Nouvelle politique aérienne du Canada*" du 10 mai 1984, le gouvernement demande à la Commission d'exempter les requérantes en autorisation d'exploiter de nouveaux services d'affrètement dans le sud du Canada de

BY THE COMMITTEE

The Committee has considered the application, the material in support thereof and the interventions referred to.

At the outset the Committee notes that Holidair Airways indicates that it proposes to use a DC-8-62 aircraft to offer charter flights to European, United States, Caribbean and Canadian destinations and further that the aircraft will be fitted with a "hush-kit" thereby permitting operations to the United States after January 1, 1985 when new aircraft noise regulations come into effect.

In the "*New Canadian Air Policy*", dated May 10, 1984, the Government requested the Commission to exempt applications for new charter services in Southern Canada from meeting the test of public convenience and necessity

l'obligation de répondre au critère de l'intérêt et de la commodité du public, établi en vertu du paragraphe 16(4) de la *Loi sur l'aéronautique*. Par la suite, le Comité a avisé l'industrie, le 28 septembre 1984, qu'en vue de mettre en application la politique visant à libéraliser l'implantation de nouveaux services d'affrètement sur les marchés du sud du Canada, il propose de modifier le *Règlement sur les transporteurs aériens* dans le but, notamment, de soustraire les requérantes en autorisation d'exploiter un service aerien commercial de classe 4 au moyen d'aéronefs à voilure fixe uniquement dans le sud du Canada à l'application du paragraphe 16(3) de la *Loi sur l'aéronautique* et de définir le sud du Canada. Suite à cette modification, il ne serait plus nécessaire de prouver que le service est requis pour l'intérêt et la commodité du public dans les requêtes en autorisation d'exploiter un service d'affrètement uniquement dans le sud du Canada.

Bien que le projet de modification n'ait pas été inscrit et promulgué officiellement, le Comité est d'avis que la requérante, utilisant des aéronefs à voilure fixe du groupe G, ne semble pas avoir l'intention d'exploiter son service à destination, en provenance ou dans les limites du nord du Canada, auquel cas les dispositions du *Règlement* prescrivant que la requérante d'un permis prouve que le service qu'elle veut exploiter est requis pour l'intérêt et la commodité du public continueraient de s'appliquer. Compte tenu de ce fait et de l'intention du Comité de modifier le *Reglement* en égard à la nouvelle politique du gouvernement, ce dernier estime que la requérante devrait être exemptée de l'application du paragraphe 16(3) de la *Loi sur l'aéronautique*. Par conséquent, la requête d'Holidair Airways en autorisation d'exploiter un service aérien commercial d'affrètement de la classe 4 au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe G, à partir d'une base située à Toronto (Ontario), est par la présente approuvée.

À l'égard de la requête pour la classe 9-4, le Comité remarque que les services aériens transfrontaliers et internationaux ne sont pas expressément mentionnés dans la "*Nouvelle politique aérienne du Canada*". De plus, rien dans le Rapport du Comité ou dans les mesures subséquentes ou les intentions du Comité des transports aériens n'indique qu'il envisage de modi-

under subsection 16(4) of the *Aeronautics Act*. Subsequently, the Committee notified the industry on September 28, 1984, that to effect the implementation of the policy to liberalize entry into Southern Canadian charter markets, it proposed to amend the *Air Carrier Regulations* to, *inter alia*, exclude fixed wing Class 4 Charter commercial air service applicants for operations wholly within Southern Canada from the provisions of subsection 16(3) of the *Aeronautics Act*, and to define Southern Canada. This amendment to the *Regulations* would eliminate the requirement to prove public convenience and necessity for charter operations to be conducted solely in Southern Canada.

Although the proposed amendment had not yet been formally registered and promulgated, the Committee is of the view that Holidair Airways, using Group G fixed wing aircraft, would not likely intend to operate to, from or within Northern Canada, where the regulatory requirement to establish proof of public convenience and necessity would be retained. Having regard for this consideration and the Committee's intention to amend the *Regulations* so as to reflect the policy of the Government, the Committee is of the opinion that it would be appropriate to exempt Holidair Airways from the provisions of subsection 16(3) of the *Aeronautics Act*. Accordingly the application of Holidair Airways for authority to operate a Class 4 Charter commercial air service using Group G fixed wing aircraft from a base at Toronto, Ontario, is herein approved.

With respect to the Class 9-4 portion of the application, the Committee notes that transborder and international air services are not expressly a part of the "*New Canadian Air Policy*". Moreover, there is no indication in the Committee's Report or subsequent Air Transport Committee action or stated intentions that suggest that any change in the requirement to submit

fier les dispositions réglementaires exigeant que l'on démontre que le service proposé est requis pour l'intérêt et la commodité du public.

À cet égard, le Comité remarque que la requête est appuyée en grande partie par le Last Minute Club (Travelsave), un groupe de voyageurs qui profitent de la disponibilité de sièges à bord des vols d'affrètement sur préavis très courts, mais à prix fortement réduits. L'existence même du Last Minute Club dépend des voyagistes qui offrent à la dernière minute, à prix réduits, des sièges affrétés non vendus en vue d'obtenir quelque argent pour des places qui autrement seraient demeurées inoccupées. De l'avis du Comité, l'appui du Last Minute Club représente une contradiction. Il ne semble pas raisonnable de suggérer que les habitudes de voyage des membres du Last Minute Club vont demeurer les mêmes malgré l'augmentation des prix, étant donné que toutes les preuves d'élasticité des prix, en ce qui a trait aux voyages d'agrément, indiquent que lorsque les prix augmentent, le nombre de voyageurs décline. Le Comité est d'avis que l'existence même d'un groupe tel que le Last Minute Club semblerait indiquer à première vue que des sièges sont disponibles dans les vols d'affrètement et, par conséquent, il n'est pas réaliste de penser qu'un tel groupe pourrait être le principal usager d'un nouveau service. Le Comité pense de plus qu'il est fort probable que même si la requérante était en mesure d'offrir des tarifs d'affrètement inférieurs à ceux qu'offrent les transporteurs actuels et qui seraient intéressants aux yeux du public, les membres du Last Minute Club ne seraient pas enclins à profiter de ces prix réduits, qui les forceraient peut-être à planifier leurs voyages des semaines à l'avance; ils attendraient probablement jusqu'à la dernière minute pour faire leurs réservations finales dans l'espoir de pouvoir profiter de meilleurs rabais. Cela signifie donc que les membres du Last Minute Club ne feraient qu'augmenter les recettes d'Holidair Airways, comme ils le font pour les transporteurs actuels. L'autre lettre d'appui, qui fait l'état, entre autres, d'une pénurie de réactés à Toronto n'est pas justifiée du fait de l'existence du Last Minute Club, qui prouve que les titulaires actuelles offrent la capacité correspondant à tout le moins à la demande établie, sinon plus.

Le Comité est d'avis que les requérantes en autorisation d'exploiter un service aérien com-

evidence indicating that such proposed service is required by the public convenience and necessity is contemplated.

In this respect, the Committee notes that the main support for the application comes from the Last Minute Club (Travelsave), a group of travellers that take advantage of the availability of charter seats with very limited lead times to departure, at greatly reduced prices. The very existence of the Last Minute Club results from tour operators having unused charter seats available at the last minute and offering these seats at reduced prices to obtain at least incremental revenue for seats which would otherwise be empty. In the Committee's view, the support of the Last Minute Club represents a contradiction. The suggestion that the travel habits of the members of the Last Minute Club would remain unchanged in the face of higher prices does not appear reasonable as all evidence of price elasticity, in respect of leisure travel, indicates that when prices increase, travel decreases. In the Committee's opinion, the fact that a group such as the Last Minute Club exists would seem to be a *prima facie* indication of the availability of unused charter capacity and, therefore, the reliance upon such a group as the main users of a new service is unrealistic. The Committee is of the opinion, moreover, that there is a strong likelihood that even if Holidair Airways were able to offer charter rates that were lower than those offered by existing carriers and which would be attractive to the general public, the members of the Last Minute Club would still not be inclined to travel at these reduced charter prices, perhaps having to make plans weeks in advance, but would tend to follow their past practice and would wait until the last minute before finalizing their travel plans in the expectation of benefitting from still further price reductions. This would mean that the members of the Last Minute Club would only generate incremental revenue for Holidair Airways in the same manner as they do now for existing carriers. The remaining support for the application claiming, *inter alia*, a shortage of jet equipment at Toronto is not substantiated by virtue of the existence of the Last Minute Club which indicates that existing licensees offered capacity at least commensurate with demonstrated demand, if not in excess thereof.

The Committee is of the opinion that applicants seeking authority to provide Class

mercial de vols d'affrètement internationaux de classe 9-4 doivent continuer de se conformer au paragraphe 16(3) de la *Loi sur l'aéronautique*, c'est-à-dire qu'elles doivent démontrer que le service proposé est requis pour l'intérêt et la commodité du public. Dans la présente requête, la requérante n'a fourni aucune preuve à cet effet. Aux yeux du Comité, la requérante n'a démontré l'existence d'aucune nouvelle source de trafic d'affrètement international et n'a fait mention d'aucune demande non satisfaite. De plus, la preuve présentée par la requérante ne suffit pas à démontrer que la capacité supplémentaire qu'Holidair Airways propose d'offrir sur le marché torontois est nécessaire. Le Comité en vient donc à la conclusion que le service de classe 9-4 au moyen d'aéronefs de groupe G proposé par Holidair Airways n'est pas requis pour la commodité et les besoins présents et futurs du public.

Est par la présente rejetée la requête déposée par 512643 Ontario Limited, qui se propose d'exercer son activité sous le nom commercial de Holidair Airways en autorisation d'exploiter, à partir d'une base située à Toronto (Ontario), un service aérien commercial de la classe 9-4 (affrètement international), au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe G.

Est par la présente agréée la requête déposée par 512643 Ontario Limited, qui se propose d'exercer son activité sous le nom commercial de Holidair Airways en autorisation d'exploiter, à partir d'une base située à Toronto (Ontario), un service aérien commercial de la classe 4 (affrètement), au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe G. Un permis sera délivré dès que la requérante se sera conformée aux exigences applicables du Comité, notamment à celles concernant le financement et le dépôt de documents.

Le permis qui sera délivré conformément à la présente décision sera assujetti aux conditions énoncées au paragraphe 20(1) du *Règlement sur les transporteurs aériens*, C.R.C. de 1978, chap. 3, dans sa forme modifiée, à la condition ci-jointe relative à la protection de route, qui par la présente fait partie intégrante de cette décision, ainsi qu'aux conditions supplémentaires suivantes:

9-4 International Charter commercial air services must continue to comply with the provision of subsection 16(3) of the *Aeronautics Act*, which requires that evidence of public convenience and necessity be established. In this application, Holidair Airways has not provided evidence to indicate that the service proposed is so required. Holidair, in the Committee's view, has not identified any new source of international charter traffic nor has it identified a currently unserved demand, and the evidence submitted by the applicant is considered insufficient to demonstrate that the added capacity Holidair Airways proposes to make available to the Toronto market is required. The Committee therefore concludes that the Class 9-4 Group G service proposed by Holidair Airways is not required by the present and future public convenience and necessity

The application by 512643 Ontario Limited proposing to carry on business under the firm name and style of Holidair Airways for authority to operate a Class 9-4 International Charter commercial air service using fixed wing aircraft in Group G from a base at Toronto, Ontario, is hereby denied.

The application by 512643 Ontario Limited proposing to carry on business under the firm name and style of Holidair Airways for authority to operate a Class 4 Charter commercial air service using fixed wing aircraft in Group G from a base at Toronto, Ontario is hereby approved and a licence will issue upon compliance by the applicant with the filing, financial and other requirements of the Committee as applicable.

The licence to be issued pursuant to this Decision shall be subject to the conditions contained at subsection 20(1) of the *Air Carrier Regulations*, C.R.C. 1978, c. 3, as amended, the Condition Respecting Route Protection, in the attachment hereto, which is hereby made a part of this Decision, and the following additional conditions:

Le présent permis est soumis au *Règlement sur les taxes de mise en place*, C.R.C. de 1978, chap. 73.

Dans son exploitation, la titulaire est autorisée à utiliser des aéronefs à voilure fixe du groupe G.

This licence is subject to *Positioning Charges Regulations*, C.R.C. 1978, c. 73.

The Licensee is authorized in its operations to use fixed wing aircraft in Group G.

ANNEXE

CONDITION CONCERNANT LA PROTECTION DE ROUTE

Il est interdit au(à la) titulaire d'acheminer du trafic entre un point[1] et un autre d'une route[2] excepté dans les circonstances suivantes:

a) lorsque le(la) titulaire détient un permis de classe 1 ou de classe 2 pour la desserte des points en question;

b) lorsque, pour ce qui est d'une route, la distance entre deux points quelconques desservis sur cette route et entre lesquels le vol d'affrètement doit être exécuté est supérieure à une fois et demie la distance entre l'un et l'autre points;

c) lorsque le vol d'affrètement (classe 4) commence ou prend fin à un point qui n'est pas

---

[1] "point" en ce qui concerne un service aérien commercial à taux unitaires, désigne une ville, agglomération ou lieu désigné au permis et que le(la) titulaire est autorisé(e) à desservir, déterminé, si nécessaire, par sa position exprimée en degrés de latitude et de longitude et

a) en ce qui concerne un point d'un permis de classe 1, comprend un cercle de 25 milles de rayon mesuré à partir du bureau de poste principal dudit point ou à partir de la latitude et de la longitude dudit point; et

b) en ce qui concerne un point d'un permis de classe 2, comprend un cercle de 10 milles de rayon mesuré à partir du bureau de poste principal dudit point ou à partir de la latitude et de la longitude dudit point;

[2] "route" relativement à un service aérien commercial, désigne la route desservie par un transporteur aérien canadien de classe 1 ou de classe 2 entre des points prévus à un permis quelconque dans le cadre d'un service de transport décrit dans son tableau de service à horaire fixe ou régulier déposé auprès du Comité et en vigueur.

ATTACHMENT

CONDITION RESPECTING ROUTE PROTECTION

The Licensee is prohibited from carrying traffic between any points[1] on a route[2] except in any of the following circumstances:

(a) where the Licensee holds a Class 1 or Class 2 licence in respect of the points affected;

(b) where in respect of a route, the distance between any two points on the route as served and between which the charter flight is intended, is greater than one and one-half times the direct distance between such points;

(c) where the Class 4 Charter flight originates or terminates at a point not included on a

---

[1] "Points" in respect of a unit toll commercial air service means a city, town or place named in a licence which a carrier is authorized to serve by such licence, and identified where necessary by reference to latitude and longitude and

(a) in respect of a point in a Class 1 licence, comprises an area 25 miles in radius measured from the main post office of such point or from the latitude and longitude of such point; and

(b) in respect of a point in a Class 2 licence, comprises an area 10 miles in radius measured from the main post office of such point or from the latitude and longitude of such point;

[2] "Route" in respect of a commercial air service means the route served by a Class 1 or Class 2 Canadian air carrier between points named in any one licence when providing a transportation service described in the carrier's service schedule or service pattern filed with the Commission and in effect.

compris sur cette route, à condition que le(la) titulaire n'achemine pas de trafic local entre deux points quelconques de cette route;

d) lorsque, s'agissant d'une route aérienne, il n'existe pas, le jour du vol affrété, de service à taux unitaires régulier ou à horaire fixe et que le transporteur assurant le transport sur ladite route ne peut exécuter le service de transport demandé à conditions comparables;

e) lorsque, pour ce qui est du service d'affrètement (classe 4), le(la) titulaire utilise des aéronefs d'un poids maximal autorisé au décollage, sur roues, de 2 500 livres, et lorsque

i) le plus gros aéronef exploité sur la route par un transporteur aérien de classe 1 ou de classe 2, conformément aux indications de son tableau de service à horaire fixe ou régulier, est un aéronef dont le poids maximal autorisé au décollage, sur roues, est inférieur à 25 000 livres, et que,

ii) le transporteur aérien de la classe 1 ou de la classe 2 n'est pas autorisé à assurer un service d'affrètement au moyen d'aéronefs d'un poids maximal autorisé au décollage, sur roues, de 2 500 livres ou moins, ou s'il y est autorisé, n'est pas en mesure d'assurer un service au moyen de tels aéronefs dans les trois heures qui suivent la réception d'une demande présentée à cette fin;

f) lorsque, pour ce qui est d'un service d'affrètement de classe 4, le(la) titulaire utilise des aéronefs d'un poids maximal autorisé au décollage, sur roues, de 7 000 livres ou moins, et lorsque:

i) le plus gros aéronef exploité sur la route par le transporteur aérien de classe 1 ou de classe 2, conformément aux indications de son tableau de service à horaire fixe ou régulier, est un aéronef dont le poids maximal autorisé au décollage, sur roues, est égal ou supérieur à 25 000 livres mais ne dépasse pas 50 000 livres, et que

route if no local traffic is carried by the Licensee between any two points on such route;

(d) where, in respect of a route, no scheduled or regular unit toll service is offered on the day of the charter flight and the route carrier is not in a position to provide the required transportation on a comparable basis;

(e) where, in respect of the Class 4 Charter service, the Licensee uses aircraft having a maximum authorized take-off weight on wheels of 2,500 pounds or less, and where;

(i) the largest aircraft operated on the route by the Class 1 or Class 2 air carrier as indicated in his service schedule or service pattern is an aircraft having a maximum authorized take-off weight on wheels of less than 25,000 pounds; and

(ii) the Class 1 or Class 2 air carrier is not licensed to provide charter service with aircraft having a maximum authorized take-off weight on wheels of 2,500 pounds or less, or if so licensed is unable to provide service with comparable aircraft, within three hours of a request therefor;

(f) where, in respect of the Class 4 Charter service, the Licensee uses aircraft having a maximum authorized take-off weight on wheels of 7,000 pounds or less, and where,

(i) the largest aircraft operated on the route by the Class 1 or Class 2 air carrier as indicated in his service schedule or service pattern is an aircraft having a maximum authorized take-off weight on wheels of 25,000 pounds or more but less than 50,000 pounds, and

ii) le transporteur aérien de classe 1 ou de classe 2 n'est pas autorisé à assurer un service d'affrètement au moyen d'aéronefs d'un poids maximal autorisé au décollage, sur roues, de 7 000 livres ou moins ou, s'il y est autorisé, n'est pas en mesure d'assurer ce service au moyen de tels aéronefs dans les trois heures qui suivent la réception d'une demande présentée à cette fin;

(ii) the Class 1 or Class 2 air carrier is not licensed to provide charter service with aircraft having a maximum authorized take-off weight on wheels of 7,000 pounds or less, or if so licensed is unable to provide service with comparable aircraft within three hours of a request therefor;

g) lorsque, pour ce qui est d'un service d'affrètement (classe 4), le(la) titulaire utilise des aéronefs d'un poids maximal autorisé au décollage, sur roues, de 18 000 livres ou moins, et lorsque:

(g) where, in respect of the Class 4 Charter service, the Licensee uses aircraft having a maximum authorized take-off weight on wheels of 18,000 pounds or less, and where:

i) le plus gros aéronef exploité sur la route par le transporteur aérien de classe 1 ou de classe 2, conformément aux indications de son tableau de service à horaire fixe ou régulier, est un aéronef dont le poids maximal autorisé au décollage, sur roues, est de 50 000 livres ou plus, et que

(i) the largest aircraft operated on the route by the Class 1 or Class 2 air carrier as indicated in his service schedule or service pattern is an aircraft having a maximum authorized take-off weight on wheels of 50,000 pounds or more, and

ii) le transporteur aérien de classe 1 ou de classe 2 n'est pas autorisé à assurer un service d'affrètement au moyen d'aéronefs d'un poids maximal autorisé au décollage, sur roues, de 18 000 livres ou moins ou, s'il y est autorisé, n'est pas en mesure d'assurer ce service au moyen de tels aéronefs dans les trois heures qui suivent la réception d'une demande présentée à cette fin;

(ii) the Class 1 or Class 2 air carrier is not licensed to provide charter service with aircraft having a maximum take-off weight on wheels of 18,000 pounds or less, or if so licensed is unable to provide service with comparable aircraft, within three hours of a request therefor;

h) lorsque le service d'affrètement de classe 4 est exploité pour des motifs de santé ou de sécurité publique;

(h) where the Class 4 Charter flight is operated for reasons of public health or safety;

i) lorsque le service d'affrètement de classe 4 est exploité pour une période limitée avec le consentement écrit du transporteur aérien intéressé de classe 1 ou de classe 2;

(i) where the Class 4 Charter service is operated for a limited period with the written concurrence of the affected Class 1 or Class 2 air carrier;

j) lorsque le Comité autorise expressément et par écrit le(la) titulaire, à assurer un service d'affrètement sur une route aérienne;

(j) where the Committee specifically authorized the Licensee, in writing, to perform a charter service over a route;

k) les vols d'affrètement autorisés par les présentes ne seront pas offerts ou exploités suivant une cadence fixe ou régulière.

(k) the charter flights permitted herein shall not be offered or operated with any degree of regularity of frequency.

Requête présentée par Nordair Ltée-Nordair Ltd. en autorisation de modifier les permis A.T.C. 2844/78(S) et A.T.C. 1852/69(S) en y ajoutant les points Sudbury, North Bay et Timmins (Ontario).

Répertorié: Nordair Ltée (Re)

Comité des transports aériens: P. Langlois, c.r. (président) et A.-M. Trahan, c.r.

Décision n°: 8765
Date de la décision: le 25 mars 1985
Dossiers nos: 2-N38-30A (233/84)
-41A

Transport aérien - Modification de permis - Avantages d'une concurrence accrue - Commodité et besoins du public.

*Nordair Ltée a demandé au Comité des transports aériens (ci-après Comité) de modifier les permis énoncés dans l'intitulé afin d'y ajouter les points Sudbury, North Bay et Timmins (Ontario). En vertu de la "*Nouvelle politique aérienne du Canada*" et du "*Rapport provisoire du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports sur les questions relatives aux affrètements extérieurs et aux tarifs aériens*", le Comité doit désormais tenir compte des avantages possibles d'une concurrence accrue lorsqu'il examine le critère de la commodité et des besoins du public pour les requêtes visant la prestation de services dans les marchés déjà établis du sud du Canada.*

Décision: *Le Comité a agréé la requête. Après une étude minutieuse de la preuve, il a décidé que le service proposé profiterait aux utilisateurs des services aériens et aux communautés visées par la requête.*

En effet, il en résulterait une concurrence directe entre Nordair et Air Canada sur chacun des tronçons desservis, au niveau du service, de la fréquence des vols et des tarifs.

D'une part, le Comité a reconnu que l'accroissement de la concurrence améliorerait la qualité du service aérien, offrirait la possibilité de ré-

Application by Nordair Ltée-Nordair Ltd. to amend Licence Nos. A.T.C. 2844/75(S) and A.T.C. 1852/69(S) by adding the points Sudbury, North Bay and Timmins, Ontario.

Indexed as: Nordair Ltd. (Re)

Air Transport Committee: P. Langlois, Q.C. (Chairman) and A.-M. Trahan, Q.C.

Decision No.: 8765
Date of Decision: March 25, 1985
File Nos.: 2-N38-20A (233/84)
-41A

Air transport - Amendment to licences - Potential benefits of increased competition - Public convenience and necessity.

*Nordair Ltd. applied to the Air Transport Committee (hereinafter Committee) to amend the licences set out in the Title hereto by adding the points Sudbury, North Bay and Timmins, Ontario. In view of the "*New Canadian Air Policy*" and the "*Interim Report of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission on Domestic Charters and Air Fare Issues*", the Committee must give much greater weight to the potential benefits of increased competition in the determination of public convenience and necessity for services proposed in mature markets in Southern Canada.*

Decision: *The application was granted. The Committee carefully considered the application and the interventions referred to and was of the opinion that the operation of the proposed service would be beneficial to the air travelling public and the communities to be served.*

As a matter of fact, approval of the application would result in head to head competition between Nordair and Air Canada on each of the route segments, on the basis of service, frequency and fare offerings.

It seemed to the Committee that the operation of the proposed service would improve the level of air service, would offer the potential for lower air

duire les tarifs, permettrait aux voyageurs de se déplacer au moment qui leur convient le mieux et stimulerait une demande latente.

Par contre, l'exploitation d'un tel service concurrentiel risquerait d'occasionner une baisse des profits pour les transporteurs en place. Toutefois, le Comité a jugé qu'en vertu de la politique du gouvernement et le rapport du Comité, il lui fallait accorder plus de poids aux avantages possibles de la concurrence qu'à cette dernière conséquence.

Dès lors, le Comité a estimé qu'il existait une demande pour les services proposés et que le public bénéficierait des avantages d'une concurrence accrue. Il a donc conclu que l'ajout proposé était requis par la commodité et les besoins du public.

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.A. n° 8430, datée du 2 novembre 1984.
Décision du C.T.A. n° 8526, datée du 7 décembre 1984.
Décision du C.T.A. n° 8640, datée du 15 février 1985.
Décret du conseil n° 1984-3573, datée du 15 février 1985.

Doctrine citée

Nouvelle politique aérienne du Canada, datée du 10 mai 1984.

Rapport provisoire du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports sur les questions relatives aux affrètements intérieurs et aux tarifs aériens, daté du 9 mai 1984.

DÉCISION

Nordair a demandé au Comité des transports aériens l'ajout des points Sudbury, North Bay et Timmins (Ontario), en vertu des permis A.T.C. 2844/78(S) et A.T.C. 1852/69(S). La re-

fares, would ensure that those who wish to travel would have more likelihood of being able to at the time most convenient to them and would stimulate a latent demand.

The Committee noted that the introduction of a competing service may cause the existing carriers some loss of traffic. However, both the Government and the Committee have indicated that greater weight should be given to the potential benefits of competition.

Consequently, the Committee found that there was a demand for the services proposed and that the public would benefit from the increase in competition that would result from operation of these services. Accordingly, the Committee concluded that the proposed addition was required by public convenience and necessity.

Decisions and Orders referred to

A.T.C. Decision No. 8430, dated November 2, 1984.
A.T.C. Decision No. 8526, dated December 7, 1984.
A.T.C. Decision No. 8640, dated February 15, 1985.
Order in Council No. 1984-3573, dated February 15, 1985.

Authorities referred to

New Canadian Air Policy, dated May 10, 1984.

Interim Report of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission on Domestic Charters and Air Fare Issues, dated May 9, 1984.

DECISION

Nordair Ltée-Nordair Ltd. (hereinafter Nordair) has applied to the Air Transport Committee to add the points Sudbury, North Bay and Timmins, Ontario to Licence Nos.

quête, reçue le 21 août 1984, pouvait être étudiée à compter de cette même date.

Par le permis A.T.C. 2844/78(S), Nordair est autorisée à exploiter un service aérien commercial de la classe 1 (à horaire fixe), à savoir Toronto, Montréal, Sault Ste Marie, Thunder Bay et Dryden au moyen d'aéronefs des groupes E et F; et par le permis A.T.C. 1852/69(S), un service aérien commercial de la classe 1 (à horaire fixe), à savoir Toronto, Montréal, Hamilton, Ottawa et Windsor, au moyen d'aéronefs des groupes E et F.

Avis de la requête a été publié le 5 septembre 1984 dans les journaux des régions concernées, et des exemplaires dudit avis ont été envoyés aux transporteurs aériens concernés et aux autres intéressés. Le 3 octobre 1984, la municipalité régionale de Sudbury a demandé la prorogation du délai pour le dépôt d'une intervention, et le Comité a accepté de prolonger le délai jusqu'au 11 octobre 1984.

Suite audit avis, le Comité a reçu 23 interventions d'appui entier ou partiel à la requête, provenant d'entreprises commerciales et de collectivités. Des interventions contraires à l'agrément de la requête ont été déposées par Austin Airways Limited (ci-après appelée Austin), Air Ontario Limited (ci-après appelée Air Ontario), et Voyageur Airways Limited (ci-après appelée Voyageur) et Nordair a répondu à toutes.

La clôture des débats a eu lieu le 31 octobre 1984.

La requérante, indiquant qu'elle utilisera un Boeing 737, présente un tableau du trafic qu'elle prévoit d'acheminer et des tarifs voyageurs qu'elle prévoit d'imposer:

Marché	Première Année	Deuxième Année	Part du marché à maturité	Tarif voyageur aller
Toronto-Sudbury	48 600	52 650	37.6	$95.00
Toronto-Timmins	62 145	67 323	47.3	117.00
Toronto-North Bay	17 560	19 024	24.7	91.00
North Bay-Timmins	2 995	3 245	40.0	90.00
Sudbury-Timmins	5 990	6 490	N/A	59.00
Total	137 290	148 732		

A.T.C. 2844/78(S) and A.T.C. 1852/69(S). The application was received ready for processing on August 21, 1984.

Licence No. A.T.C. 2844/78(S) authorizes Nordair to provide a Class 1 Scheduled commercial air service serving the points Toronto, Montreal, Sault Ste. Marie, Thunder Bay and Dryden using aircraft in Groups E and F and Licence No. A.T.C. 1852/69(S) authorizes the applicant to provide a Class 1 Scheduled commercial air service serving the points Toronto, Montreal, Hamilton, Ottawa and Windsor also using aircraft in Groups E and F.

Notice of the application was published on September 5, 1984 in the newspapers of the areas concerned and copies of the Notice were sent to interested air carriers and others. On October 3, 1984, the Regional Municipality of Sudbury applied for an extension of time to file an intervention and the Committee granted an extension of time until October 11, 1984.

Pursuant to the Notice, 23 interventions in support or in partial support of the application were received from various commercial and community interests. Interventions opposing the granting of the application were filed by Austin Airways Limited (hereinafter Austin), Air Ontario Limited (hereinafter Air Ontario), and Voyageur Airways Limited (hereinafter Voyageur). Nordair replied to all of the interventions in opposition.

Pleadings were completed on October 31, 1984.

The applicant, indicating the use of Boeing 737 aircraft, supplied the following traffic forecasts and proposed passenger fares in respect of the services proposed:

Market	Year 1	Year 2	Market Share at Maturity	One-Way Passenger Fare
Toronto-Sudbury	48,600	52,650	37.6	$ 95.00
Toronto-Timmins	62,145	67,323	47.3	117.00
Toronto-North Bay	17,560	19,024	24.7	91.00
North Bay-Timmins	2,995	3,245	40.0	90.00
Sudbury-Timmins	5,990	6,490	N/A	59.00
Total	137,290	148,732		

Voici les divers transporteurs autorisés à assurer des services à taux unitaires pour les tronçons que Nordair se propose de desservir:

- le permis n° A.T.C. 501/50(S) autorise Air Canada à assurer un service aérien commercial à horaire fixe de la classe 1 entre, notamment, Sudbury, North Bay et Toronto; et en vertu du permis n° A.T.C. 771/55(S), elle est autorisée à assurer un service aérien commercial à horaire fixe de la classe 1 entre, notamment, North Bay, Timmins et Toronto;

- le permis n° A.T.C. 2709/77(NS) autorise Air-Dale Limited, qui exerce ses activités sous la raison sociale de norOntair, à assurer un service aérien commercial régulier de la classe 2 entre points déterminés à savoir Sudbury, North Bay, Timmins et d'autres points;

- le permis n° A.T.C. 351/48(NS) autorise Austin Airways Limited, qui exerce ses activités sous la raison sociale de norOntair, à assurer un service aérien commercial régulier de la classe 2 entre points déterminés à savoir Sudbury, Timmins et Kapuskasing,

- aux termes de la *décision n° 8640* du 15 février 1985, le permis n° A.T.C. 3761/84(NS) autorise Voyageur Airways Limited à exploiter un service aerien commercial régulier de la classe 2 entre points déterminés, à savoir Toronto, Windsor, North Bay, Ottawa, Sudbury, Marathon et Manitouwadge (Ontario);

- le permis n° A.T.C. 1641/66(NS) autorise Air Ontario Limited à assurer un service aérien commercial régulier de la classe 2 entre points déterminés, à savoir Sudbury, North Bay, Toronto et d'autres points; et

- le permis n° A.T.C. 1952/70(NS) autorise Pem-Air Limited à assurer un service aérien commercial régulier de la classe 2 entre points déterminés, à savoir North Bay, Toronto et d'autres points. Le *décret du conseil n° 1984-3573* prescrivait

Existing unit toll authorities for route segments proposed to be served by Nordair are:

- under the authority of Licence No. A.T.C. 501/50(S), Air Canada is authorized to provide a Class 1 Scheduled commercial air service serving Sudbury, North Bay and Toronto amongst other points and under Licence No. A.T.C. 771/55(S) it is authorized to provide a Class 1 Scheduled commercial air service serving North Bay, Timmins and Toronto amongst other points;

  under the authority of Licence No. A.T.C. 2709/77(NS), Air-Dale Limited, carrying on business under the firm name and style of norOntair, is authorized to provide a Class 2 Regular Specific Point commercial air service to Sudbury, North Bay, Timmins and other points;

- under the authority of Licence No A.T.C. 351/48(NS), Austin Airways Limited, carrying on business under the firm name and style of norOntair, is authorized to provide a Class 2 Regular Specific Point commercial air service to Sudbury, Timmins and Kapuskasing;

- pursuant to *Decision No. 8640* dated February 15, 1985, under the authority of Licence No. A.T.C. 3761/84(NS), Voyageur Airways Limited is authorized to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service to Toronto, Windsor, North Bay, Ottawa, Sudbury, Marathon and Manitouwadge, Ontario;

- under the authority of Licence No. A.T.C. 1641/66(NS), Air Ontario Limited is authorized to provide a Class 2 Regular Specific Point commercial air service serving Sudbury, North Bay, Toronto and other points; and

- under the authority of Licence No. A.T.C. 1952/70(NS), Pem-Air Limited is authorized to provide a Class 2 Regular Specific Point commercial air service to North Bay, Toronto and other points. By *Privy Council Order 1984-3573*, this

que ce permis devait être modifié par l'abrogation d'une condition interdisant à Pem-Air d'assurer un service sans escale entre North Bay et Toronto, entre Montréal et Toronto et entre North Bay et Montréal.

Licence is to be amended by removing a condition prohibiting Pem-Air from providing non-stop service between North Bay and Toronto, between Montreal and Toronto, and between North Bay and Montreal.

De plus, aux termes de la *décision n° 8526* du 7 décembre 1984, le Comité a approuvé une requête déposée par Austin Airways Limited en autorisation d'exploiter un service aérien commercial de la classe 2 (régulier entre points déterminés), à savoir Timmins, Toronto et Kapuskasing et a délivré à cette fin le permis n° A.T.C. 3791/84(NS).

In addition, by *Decision No. 8526* dated December 7, 1984, the Committee approved an application from Austin Airways Limited to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service serving Timmins, Toronto and Kapuskasing, for which Licence No. A.T.C. 3791/84(NS) has issued.

Nordair présente les commentaires suivants à l'égard du marché potentiel et de la nécessité du service proposé:

Nordair submitted the following comments with respect to the potential market and requirement for the service proposed:

- les services proposés relieraient des communautés situées dans la zone du sud libéralisée qui, aux termes de la *Nouvelle politique aérienne du Canada*, est la zone dans laquelle la Commission canadienne des transports doit "accorder plus de poids aux avantages d'une concurrence accrue pour juger du critère intérêt et commodité du public (ICP) en rapport avec une requête donnée";

- the services proposed are between communities located in the liberalized southern zone as defined by the *New Canadian Air Policy*, the zone in which the Canadian Transport Commission is "to give much greater weight to the benefits of increased competition in judging the requirements of public convenience and necessity (PCN) in relation to particular licence applications";

- le C.T.A., dans le "*Rapport provisoire du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports sur les questions relatives aux affrètements intérieurs et aux tarifs aériens*", daté du 9 mai 1984, recommandait que l'on accorde plus d'importance à la concurrence dans les décisions afférentes à la délivrance de permis;

- the A.T.C., in its "*Interim Report of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission on Domestic Charters and Air Fare Issues*", dated May 9, 1984, recommended that competition be given greater emphasis in licensing decisions;

- le service proposé comprendrait des vols sans escale entre les trois communautés du nord de l'Ontario et Toronto et un horaire prévoyant des correspondances à Toronto vers d'autres points au Canada, stimulerait la demande pour le transport aérien et améliorerait le transport des résidents du nord de l'Ontario en venant s'ajouter aux services actuels par avion à réaction autant qu'en leur faisant concurrence;

- the proposed service would introduce non-stop flights between the three northern Ontario communities and Toronto, inaugurate a schedule which would provide for connections at Toronto to other Canadian points, stimulate demand for air travel and improve transportation for northern Ontario residents by both complementing and competing with existing jet services;

- le service proposé entre Toronto-Sudbury ferait concurrence à celui d'Air Canada, tout en offrant aux collectivités un meilleur choix de vols et un horaire complémentaire;

- l'horaire proposé introduirait un service par avion à réaction entre Sudbury et Timmins;

- les coefficients de charge d'Air Canada sont suffisamment élevés pour créer des inconvénients aux passagers éventuels, surtout lorsqu'il s'agit de faire des réservations en période de pointe, comme le démontre une étude effectuée récemment pour la Corporation de développement de la région de Sudbury par Headway Associates. Cette étude indique que le coefficient de charge global du service Toronto-Sudbury est de 60 p. cent, et qu'environ 16 p. cent des passagers du tronçon Toronto-Sudbury ne peuvent trouver de place à bord des vols qu'ils désirent prendre. L'étude laisse à entendre que de nombreuses personnes susceptibles de prendre l'avion entre Sudbury et Toronto choisissent d'autres moyens de transport pour effectuer le trajet, en raison de la difficulté qu'elles éprouvent à prendre à la dernière minute des dispositions de voyage convenant à leurs besoins;

- toujours selon l'étude susmentionnée, environ 34 p. cent du trafic de gens d'affaires entre Sudbury et Toronto effectuent une correspondance en provenance ou à destination d'autres points au Canada, et qu'un "volume" semblable du trafic de correspondance emprunte les tronçons Toronto-Timmins et Toronto-North Bay.[1] Grâce à l'horaire proposé par Nordair, les passagers pourraient effectuer des correspondances avec toutes les "banques de correspondance" importantes en provenance et à destination de Toronto;

[1] Le Comité présume que la requérante veut dire qu'une proportion similaire, plutôt qu'un "volume" de trafic de correspondance, empruntent les tronçons Toronto-Timmins et Toronto-North Bay.

- the proposed Toronto-Sudbury service would be competitive with Air Canada's existing service, while providing the communities with greater choice and "complementary scheduling";

- the proposed schedule would initiate Sudbury-Timmins jet service;

- Air Canada's load factors are high enough to cause inconvenience to potential passengers, especially with regard to securing reservations during periods of peak demand as evidenced by a recent study conducted for the Sudbury Regional Development Corporation by Headway Associates indicating that the overall load factor on the Toronto-Sudbury service was 68 per cent and that approximately 16 percent of the passengers on the Toronto-Sudbury segment could not be accommodated on their desired flights. The study suggested that many potential Sudbury-Toronto air travellers select other modes of transportation to travel between Toronto and Sudbury because of the difficulty in making convenient travel arrangements on short notice;

- according to the aforementioned study, approximately 34% of the Sudbury-Toronto business traffic connects to or from other Canadian points and similar "volume" of connecting traffic uses the Toronto-Timmins and Toronto-North Bay routes.[1] Nordair's proposed schedule will permit connections with all major "connection banks" into and out of Toronto;

[1] The Committee assumes that the applicant means that a similar ratio, rather than "volume", of connecting traffic uses the Toronto-Timmins and Toronto-North Bay routes.

- la demande n'a pas baissé, mais Air Canada a réduit sa capacité en période de pointe, et le service qu'Air Ontario assure à Sudbury depuis le 10 septembre 1984 n'éliminera pas les besoins en période de pointe étant donné que son horaire vient compléter celui d'Air Canada au lieu de lui faire concurrence;

- l'analyse de Nordair révèle qu'en période de pointe, les coefficients de charge du tronçon Toronto-North Bay frisent le 80 p. cent et causent ainsi des inconvénients à un grand nombre de passagers. Étant donné qu'Air Canada dessert Toronto-Timmins via North Bay, l'ampleur de la demande visant le tronçon Toronto-Timmins, ajoutée à la pratique normale voulant que l'on maximise le rendement en vendant le plus long voyage (Toronto-Timmins) amène une sollicitation instante du tronçon Toronto-North Bay. Le service sans escale entre Toronto et Timmins que propose Nordair présenterait le double avantage d'être plus pratique pour les passagers de cette route et de réduire à un niveau plus acceptable le coefficient de charge des vols Toronto-North Bay d'Air Canada. Il compléterait ainsi le service d'Air Canada et satisferait à la demande des deux routes au cours des périodes de pointe;

- Nordair soutient que le service existant est inadéquat lorsqu'il s'agit d'assurer la correspondance des passagers à destination et en provenance de Sudbury et de Timmins. Elle a l'intention d'assurer un service par avion à réaction entre Sudbury et Timmins, afin de compléter le service quotidien par avion à turbopropulseur de norOntair entre ces points plutôt que de lui faire concurrence, de façon à assurer de meilleures correspondances à Sudbury;

- l'activité minière et touristique de Sudbury est liée à Sault Ste Marie et Thunder Bay en raison de leurs intérêts communs. L'université Laurentienne et le Cambrian College of Applied Arts and Technology, tous deux situés à Sudbury, ont des liens solides avec des établis-

- although demand has not decreased, Air Canada has reduced capacity from peak levels and Air Ontario's service to Sudbury, which became effective September 20, 1984, will not eliminate peak demand needs as its schedule is complementary to, rather than competitive with, Air Canada's schedule;

- Nordair's analysis reveals that, at peak times, load factors on the Toronto-North Bay segment approach 80 per cent, inconveniencing a large proportion of passengers. Because Air Canada serves Toronto-Timmins via North Bay, the strength of Toronto-Timmins demand plus the normal practice of maximizing yields by selling the longer haul route (Toronto Timmins) put pressure on the Toronto-North Bay segment. Nordair's proposed non-stop Toronto-Timmins service would not only be more convenient for passengers on this route but would reduce the load factor on Air Canada's Toronto North Bay flights to a more acceptable level thus complementing Air Canada's service and accommodating demand on both routes during peak periods.

- Nordair contends that the existing service is inadequate for connecting passengers to and from Sudbury and Timmins and Nordair intends to provide jet service between Sudbury and Timmins which would complement, rather than compete with, norOntair's daily turbo prop service between these points so as to provide better connections at Sudbury;

- Sudbury's mining and tourism base provides a natural community of interest with Sault Ste. Marie and Thunder Bay. Laurentian University and Cambrian College of Applied Arts and Technology, both located at Sudbury, have strong ties with institutions in Toronto and other

sements de Toronto et dans d'autres destinations desservies par Nordair, comme Ottawa. L'inauguration d'un nouveau centre des sciences à Sudbury et l'accroissement de la construction hôtelière qui s'ensuit devraient favoriser le tourisme dans la région de Sudbury. De plus, selon les dernières indications, les perspectives économiques de Sudbury se sont améliorées, et "l'avenir s'annonce bien";

- l'économie de Timmins, qui est basée sur les ressources naturelles, ressemble à celle de Thunder Bay, de Sault Ste Marie et de Dryden. Les mines de Timmins et Sudbury font qu'il existe un intérêt commun majeur entre ces villes;

- North Bay possède une industrie très diversifiée, en plus d'être centre de distribution en gros et au détail. Parmi ces industries, on compte des fabriques, des usines de traitement, des entreprises d'équipement minier, une usine d'aliments surgelés et des maisons d'édition; et

- Nordair, étant désignée transporteur régional de l'Ontario, a l'intention de prendre de l'expansion et d'assurer un transport efficace dans toute l'Ontario.

Nordair allègue aussi qu'une analyse fréquence-concurrence à laquelle elle s'est livrée (jointe à sa requête) révèle que le tronçon Toronto-Sudbury est quelque peu négligé par le service par avion à réaction concurrentiel, en comparaison avec les tronçons nationaux analysés ayant un trafic O et D semblable à celui du tronçon Toronto et Sudbury. D'après Nordair, l'analyse fréquence-concurrence indique que le service assuré sur les routes Toronto-North Bay et Toronto-Timmins combinées est inférieur à celui offert sur d'autres tronçons semblables. Le service qu'elle propose, qui prévoit des vols quotidiens sans escale entre Toronto et Timmins, augmenterait le niveau du service pour qu'il atteigne au moins celui de marchés comparables. Nordair ajoute que son expérience ainsi que plusieurs analyses de marché la portent à conclure qu'en améliorant la capacité, on stimule un nouveau trafic en le détournant des autres moyens de transport. Enfin, Nordair allègue que le service qu'elle propose concur-

Nordair destinations such as Ottawa. The opening of a new science centre at Sudbury and a related hotel building boom is expected to encourage tourism in the Sudbury area. Moreover, there are recent indications that Sudbury's economic outlook has improved and "an optimistic outlook is prevalent";

- Timmin's resource-based economy is similar to those of Thunder Bay, Sault Ste Marie and Dryden. Mining operations located at Timmins and Sudbury promote a substantial community of interest between these cities;

- North Bay has a well-diversified industrial base and serves as a wholesale and retail distribution centre. Its industrial base includes mills, processing plants, mining equipment firms, a frozen food plant and publishing houses; and

- Nordair, as Ontario's designated regional carrier, intends to expand with, and provide effective transportation throughout the province.

Nordair also submitted that a Frequency-Competition Analysis study prepared by Nordair (and included in its application) to indicate that the Toronto-Sudbury route segment is underserved by competitive jet service when compared to the analyzed domestic route segments with O & D traffic similar to that between Toronto and Sudbury. Nordair also claimed that the Frequency-Competition Analysis study indicates that service on the combined Toronto-North Bay and Toronto-Timmins routes is inferior to service provided to other comparably utilized route segments and stated that Nordair's proposed service, including daily non-stop flights between Toronto and Timmins, would raise the level of service at least to that found in comparable markets. In addition, Nordair pointed out that it is that company's experience, corroborated by several market research analyses, that the addition of capacity serves to stimulate new traffic through diversion from other service modes. Finally, Nordair

rencerait les autres au chapitre des taux et que les consommateurs profiteraient d'un plus grand choix de tarifs aériens et de forfaits de voyages à rabais.

Voici des commentaires à l'appui de la requête:

- ceux qui font souvent le trajet Sudbury-Toronto appuient la proposition d'accroître le service par avion à réaction dans cette région. Il y a très peu de concurrence parmi les transporteurs aériens de Sudbury. Air Canada a modifié ses horaires et diminué son service à un niveau tolérable (J. Polano, gestionnaire, Services d'administration, Bell Canada, Sudbury);

- Nordair a démontré que le trafic actuel sur les routes proposées, outre le trafic que stimulerait une augmentation de la capacité et des aéronefs plus attirants (avion à réaction par rapport à un avion à turbopropulseur), justifie à lui seul le service proposé. Nordair serait en mesure d'assurer les services par avion à réaction et avion à turbopropulseur et pourrait utiliser le matériel de façon efficiente en changeant d'appareil selon les variations saisonnières du trafic sur les routes proposées. La requête de Nordair "poursuit l'objectif de la politique aérienne nationale de mai 1984 qui vise à promouvoir une industrie des transporteurs aériens plus efficace et plus concurrentielle dans le Sud du Canada" et correspond "aux demandes pour que le Comité accorde plus d'attention aux avantages que le public pourrait tirer d'une concurrence lorsqu'il étudie la commodité et les besoins du public". Advenant l'approbation de la requête, le public pourrait profiter d'un plus grand choix de tarifs et d'un plus grand nombre de places offertes à rabais. (Lawson A.W. Hunter, directeur des Enquêtes et de la Recherche, *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, Consommation et Corporations Canada);

- au niveau où il se trouve actuellement, le service aérien de Sudbury est inadéquat. J'appuie fortement l'intention de

argued that the service proposed would introduce price competition, and consumers would benefit from a wider choice of air fares and discount travel packages.

Comments of supporters include the following:

- as a frequent traveller from Sudbury to Toronto, the proposed increase in jet service for this area is supported. There has been a lack of competition among air carriers in Sudbury. Air Canada has changed flight times and reduced service, to only a tolerable level. (J. Polano, Manager Administration Services, Bell Canada, Sudbury);

- Nordair has shown that existing traffic on the routes proposed, in addition to traffic stimulated by increased capacity and more attractive aircraft (jet service versus turbo-prop), is sufficient to authorize the proposed service. Nordair would have the capability of providing both jet and turbo-prop service and could make efficient use of equipment by adjusting aircraft used on the routes proposed to the seasonal changes in traffic. Nordair's application is "consistent with the objective of the Domestic Air Policy of May 1984 to encourage a more efficient and competitive air carrier industry in Southern Canada" and "with the requests that the Committee place greater emphasis on the benefits to the public of competition in its findings with respect to public convenience and necessity". Should the application be approved, the increased choice of fares and the increased number of discount seats, would benefit the public. (Lawson A.W. Hunter, Director of Investigation and Research, *Combines Investigation Act*, Consumer and Corporate Affairs Canada);

- the current level of air service at Sudbury is inadequate. Nordair's intention to increase the number of flights is

Nordair d'augmenter le nombre des vols car les gens du nord-est de l'Ontario qui se déplacent par avion auront ainsi plus de flexibilité, par exemple pour assister à des réunions à Toronto, ce qui est actuellement impossible en raison des heures de départ qui ne leur conviennent pas. De plus, la gamme de tarifs aériens de Nordair permettrait à l'université d'épargner des sommes considérables. (John S. Daniel, président, Université Laurentienne, Sudbury);

- "un nouveau service concurrentiel dans notre communauté viendra seulement étendre le choix de transporteurs aériens que nous avons lorsqu'il s'agit d'effectuer les nombreux voyages d'affaires au cours d'une année." Le service proposé complétera celui d'Air Canada en ce qu'il offre de plus grandes possibilités de voyages d'affaires. (Telemedia Communications Inc., North Bay);

- un second service par avion à réaction entre Sudbury et Timmins augmenterait la fréquence des vols, créerait des emplois et améliorerait la concurrence. (L. Popovich, gestionnaire d'entreprise, International Brotherhood of Electrical Workers, Sudbury);

- le service proposé améliorerait le service aérien actuel du nord de l'Ontario, qui est inadéquat, et serait profitable aux gens d'affaires qui voyagent souvent entre Toronto et ces trois villes du nord (Elie W. Martel, député provincial, Sudbury Est);

- avec la présence de Nordair à Sudbury, les services aériens s'amélioreront, et la région bénéficiera de meilleurs taux. (W.S. Stainton, gestionnaire, General Motors Acceptance Corporation of Canada, Limited, Sudbury);

- le personnel et les médecins de l'hôpital ont souvent à se rendre à Toronto pour assister à différentes réunions et reçoivent aussi des visiteurs de Toronto. Le service proposé serait profitable aux

strongly supported as it would provide Northeastern Ontario air travellers with more flexibility, for example to facilitate attendance at meetings in Toronto that is not now possible because of unsatisfactory departure flight times. Also Nordair's range of air fares would permit the University to realize considerable cost savings. (John S. Daniel, President, Laurentian University, Sudbury);

- "The addition of a competitive service into our community will only diversify our choice of air carrier for the extensive amount of business travel we have to do in the course of a year." The proposed service will complement Air Canada's service schedule allowing for more business travel opportunities. (Telemedia Communications Inc., North Bay);

- a second jet airline service to Sudbury and Timmins would provide for more frequent flights, additional employment and improved competition. (L. Popovich, Business Manager, International Brotherhood of Electrical Workers, Sudbury);

- the service proposed would improve upon the current inadequate air service in Northern Ontario and would be beneficial to business travellers who must travel frequently between Toronto and the three northern cities. (Elie W. Martel, MPP, Sudbury East).

- Nordair's presence in Sudbury would improve air services and rates to the area. (W.S. Stainton, Manager, General Motors Acceptance Corporation of Canada, Limited, Sudbury);

- hospital staff and physicians frequently have to fly to Toronto to attend various meetings and people from Toronto visit us. The service proposed would benefit Sudbury and area residents. (Esko

résidents de Sudbury et de la région. (Esko J. Vainio, directeur exécutif, Sudbury Memorial Hospital, Sudbury);

- le service proposé en partance de Toronto à 20 h en direction nord éviterait aux passagers qui arrivent après 16 h par vol transatlantique, en provenance du sud des États-Unis et de l'Ouest du Canada, les inconvénients et les frais d'une nuitée à l'aéroport à Toronto. Le départ proposé à 17 h 25 de North Bay en direction sud s'ajouterait aux vols direction sud d'Air Canada en partance de North Bay à 18 h 00 et améliorerait les correspondances avec de nombreux vols transatlantiques. Le service à destination et en provenance de l'aérogare 1 que Nordair propose d'offrir facilitera les correspondances avec de nombreux autres transporteurs qui exploitent leur service à partir de cet aérogare. (Gene A. Desjardins, directeur général, Keystone Lawson Travel (1981) Limited, North Bay);

- le service par avion à réaction que Nordair se propose d'introduire entre Sudbury et Timmins tombe à point, mais il faudrait que Nordair soit autorisée à assurer un seul vol entre Sudbury et Toronto. Cela, parce que l'introduction de trois vols supplémentaires par avion à réaction entre Toronto et Sudbury, comme le propose Nordair, serait prématurée surtout si l'on tient compte du service par avion à turbopropulseur qu'Air Ontario vient d'établir dans cette région. Cette façon de procéder servirait à promouvoir le principe de déréglementation et donnerait au public l'occasion d'avoir recours à une autre titulaire sans nuire à la concurrence actuelle. En effet, un bon nombre de résidents du nord de l'Ontario désirent que le service par avion à réaction d'Air Canada soit maintenu, le service proposé par Nordair pouvant entraîner l'annulation de certains vols d'Air Canada. (Gilbert H. Riou, Riou, Grottoli & Riou, experts comptables, Sudbury); et

- après avoir rencontré des représentants d'Air Canada, de Voyageur, d'Air Ontario, de Nordair, de la Chambre de

J. Vainio, Executive Director, Sudbury Memorial Hospital, Sudbury);

- the proposed northbound service from Toronto at 2000 hours will spare passengers arriving after 1600 hours from trans-Atlantic flights, southern United States cities and western Canada from the inconvenience and expense of overnighting at Toronto airport. The proposed 1725 hours North Bay southbound departure would supplement Air Canada's 1800 hours southbound departure from North Bay and permit better connections to many trans-Atlantic flight departures. Nordair's proposed operation in and out of Terminal 1 will facilitate connections using the many other carriers that operate from that terminal. (Gene A. Desjardins, General Manager, Keystone Lawson Travel (1981) Limited, North Bay);

- although Nordair's intended introduction of jet service between Sudbury and Timmins is welcomed, it should be on the basis of authority for Nordair to provide one flight between Sudbury and Toronto because the introduction of three additional jet flights between Toronto-Sudbury, as proposed by Nordair, would be premature, especially in view of the recent introduction of turbo-prop service to this area by Air Ontario. This would advance the deregulation principle and afford the public the opportunity to use another licensee without jeopardizing the existing competitive environment as it is a concern of a substantial number of northern Ontario residents that Air Canada's jet service be maintained and Nordair's proposed service may lead to the cancellation of some Air Canada flights. (Gilbert H. Riou, Riou, Grottoli & Riou, Chartered Accountants, Sudbury); and

- after having met with representatives of Air Canada, Voyageur, Air Ontario, Nordair, the Sudbury and District

commerce de Sudbury et de son district et des agents de voyages de la région, il a été décidé que "à l'égard de la requête déposée par Nordair en autorisation de desservir la route Sudbury-Toronto, le Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports doit être avisé que le conseil régional appuie la politique favorisant la déréglementation et la concurrence en vue d'assurer un meilleur service au public voyageur, mais il s'inquiète de la viabilité de trois transporteurs importants qui desservent la communauté et demande au Comité des transports aériens de juger la requête en conséquence." (Président T.M. Davies, la municipalité régionale de Sudbury).

Austin et/ou Air Ontario, dont les interventions contraires à l'agrément de la requête étaient pratiquement identiques, allèguent ce qui suit:

- Austin est directement concernée par la requête en question étant donné qu'elle a déposé une requête auprès du Comité des transports aériens en autorisation d'exploiter un service de la classe 2 entre Kapuskasing, Timmins et Toronto;[2]

- Air Ontario s'intéresse aussi à la requête en question étant donné qu'elle assure déjà un service de la classe 2 entre Toronto et Sudbury, et qu'au début de 1985 elle exploitera un service identique entre Toronto et North Bay et entre North Bay et Sudbury;

- Nordair ne compte pas sur la demande du trafic pour soutenir sa requête étant donné que dans une intervention en date du 11 janvier 1982 à l'encontre d'une requête présentée par Air Ontario visant à faire modifier le permis n° A.T.C. 1641/66(NS), elle a indiqué que le trafic Toronto-North Bay-Sudbury en 1981 était insuffisant pour justifier la présence de transporteurs supplémen-

Chamber of Commerce and local travel agents it was resolved that, "With respect to Nordair's application to fly the Sudbury-Toronto route that the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission be advised that Regional Council supports the trend to deregulation and competition in order to provide greater benefits to the travelling public, but are concerned regarding the viability of three major carriers serving this community and request the Air Transport Committee to judge the application accordingly." (Chairman T.M. Davies, The Regional Municipality of Sudbury).

Austin and/or Air Ontario, whose interventions of opposition were virtually identical, submitted that:

- Austin has a material interest in the subject application in light of its current application before the Air Transport Committee to operate a Class 2 service between Kapuskasing, Timmins and Toronto;[2]

- Air Ontario has a material interest in the subject application as it provides a Class 2 service between Toronto and Sudbury and in early 1985 will be implementing Class 2 services between Toronto and North Bay and between North Bay and Sudbury;

- Nordair is not relying upon traffic demand to support its application since, in an intervention dated January 11, 1982 to an application by Air Ontario to amend Licence No. A.T.C. 1641/66(NS), Nordair stated that 1981 Toronto-North Bay-Sudbury traffic was insufficient to support additional carriers. During 1982, this traffic declined and 1983 preliminary statistics indicate further

---

2 Dans sa *décision n° 8526* datée du 7 décembre 1984, le Comité des transports aériens a approuvé cette requête.

2 By *Decision No. 8526* dated December 7, 1984, the Air Transport Committee approved this application.

taires. Au cours de 1982, ce trafic a décliné et en 1983, des statistiques préliminaires indiquent que d'autres diminutions sont à prévoir. Ainsi, Nordair compte sur la *Nouvelle politique aérienne du Canada* du 10 mai 1984 pour appuyer sa requête;

- la *Nouvelle politique aérienne du Canada* ne préconise pas une concurrence illimitée ou ruineuse, mais elle propose plutôt que le C.T.A. accorde plus de poids aux avantages d'une concurrence accrue pour juger du critère intérêt et commodité du public en rapport avec une requête donnée. Austin et Air Ontario estiment pour leur part que le service proposé ne rapporterait pas les avantages d'une concurrence accrue étant donné que les tarifs proposés par Nordair sont les mêmes que ceux d'Air Canada et plus élevés que ceux d'Austin. En d'autres mots, il n'y aurait aucun avantage du point de vue tarifaire;

- le service proposé entre Toronto et Timmins n'offrirait pas au public un plus grand choix ni d'horaires complémentaires. Il se veut plutôt une copie de l'horaire actuel d'Air Canada et de celui proposé par Austin dans sa requête Par exemple, quatre des six vols proposés par Nordair entre Toronto et Sudbury auraient le même horaire que ceux d'Air Canada et les deux autres, que ceux d'Air Ontario;

- cinquante-six des vols visés par l'étude de Nordair intitulée "*Connection Banks To/From Nordair Pro Forma Service*" (jointe à la requête de Nordair) prévoient un délai de correspondance plus court que celui exigé à l'aéroport international de Toronto (Lester B. Pearson). Par conséquent, ces correspondances seraient "illégales". Plus de 90 p. cent des correspondances mentionnées par Nordair dans son étude et qui permettent suffisamment de temps de correspondance à Toronto existent déjà ou seront établies grâce au service proposé par Austin ainsi qu'aux services déjà assurés par Air Ontario et Air Canada. Par conséquence, le service proposé ne se révélerait pas

traffic declines. Thus, Nordair is relying upon the *New Canadian Air Policy* of May 10, 1984 in support of its application;

- the *New Canadian Air Policy* does not advocate unrestrained or destructive competition, rather, it suggests that the A.T.C. give greater weight to the benefits of increased competition in considering the requirement of public convenience and necessity and it is Austin's and Air Ontario's view that the proposed service would not provide benefits of competition as Nordair's proposed fares are the same as Air Canada's and higher than Austin's proposed fares which means that there would be no fare benefits;

- the service proposed between Toronto and Timmins would not provide the public with expanded choice and complementary scheduling but would duplicate Air Canada's existing schedule and the schedule proposed by Austin in its application. For example, four out of six flights proposed by Nordair, between Toronto and Sudbury, would be "identical" to Air Canada flights and the other two flights would be "identical" to Air Ontario flights;

- fifty-six of the flights referred to in the study conducted by Nordair titled *Connection Banks To/From Nordair Pro Forma Service* (included in Nordair's application) allow less connecting time between flights than is required at Toronto (Lester B. Pearson) International Airport. Therefore these connections would be "illegal" Over 90 per cent of the connections identified by Nordair in its study which allow sufficient connecting time at Toronto already exist or will exist as a result of the proposed Austin service along with existing Air Ontario and Air Canada service. The service proposed, therefore, would not provide more convenient connecting

plus pratique sur le plan des correspondances à destination et en provenance de l'aéroport international de Toronto (Lester B. Pearson);

- le service par avion à réaction que propose Nordair à North Bay, Sudbury et Timmins n'est pas nouveau, étant donné que ces communautés jouissent déjà d'un tel service à horaire fixe;

- le service proposé par Nordair, qui est une copie des services déjà existants, nuira considérablement aux services de troisième niveau à North Bay, Sudbury et Timmins;

- tenant compte de ses prévisions de trafic et de ce qu'elle considère comme sa part du marché à maturité, Nordair prévoit un marché total de 129 250 passagers entre Toronto et Sudbury, de 131 385 passagers entre Toronto et Timmins et de 71 100 passagers entre Toronto et North Bay, avec une capacité respective de 426 827 passagers, de 390 904 passagers et de 138 445 passagers. À partir de ces données, les coefficients de charge seraient de 30 p. cent entre Toronto et Sudbury, 33 p. cent entre Toronto et Timmins et de 51 p. cent entre Toronto et North Bay. À la lumière de ces renseignements, la route Toronto, North Bay, Sudbury et Timmins serait compromise, et Austin se verrait dans l'obligation d'apporter des réductions importantes dans son service existant et dans son service proposé. De plus, il pourrait s'ensuivre des annulations de service par plus d'un transporteur;

- les routes Toronto-North Bay, Toronto-Sudbury et Toronto-Timmins sont de nature semblable à celles de Montréal-Val d'Or et Montréal-Rouyn/Noranda. Lors d'une audience publique tenue récemment par le Comité en vue d'étudier la dernière route, Nordair a reconnu qu'un service supplémentaire sur ces routes devrait être complémentaire et ne devrait pas chercher à rivaliser les services réguliers existants pour éviter de nuire à ces derniers;

services to and from Toronto (Lester B. Pearson) International Airport;

- Nordair would not introduce jet aircraft service to North Bay, Sudbury and Timmins, as it has claimed since these communities are already served with scheduled jet aircraft service;

- the proposed Nordair service will, through duplication, have a severe adverse affect upon third level services to North Bay, Sudbury and Timmins;

- taking into consideration Nordair's traffic forecasts and its market share estimates at maturity, Nordair is projecting a total market of 129,250 passengers between Toronto and Sudbury, 131,385 passengers between Toronto and Timmins and 71,100 passengers between Toronto and North Bay. The capacity between these points would be 426,827 passengers Toronto-Sudbury, 390,904 passengers Toronto-Timmins and 138,445 passengers Toronto-North Bay. Based on the above, load factors would be 30 percent Toronto-Sudbury, 33 percent Toronto-Timmins and 51 percent Toronto-North Bay. In this light, the Toronto, North Bay, Sudbury, and Timmins route structure would be jeopardized and it would be necessary for Austin to initiate substantial cutbacks in existing and proposed service. In addition, total withdrawal of service by one or more licensees would be a possibility;

- the Toronto-North Bay, Toronto-Sudbury and Toronto-Timmins routes are similar in nature to Montreal-Val D'Or and Montreal-Rouyn/Noranda routes. At a recent Public Hearing by the Committee to consider the latter route, Nordair acknowledged that additional service on such routes should be complementary and not directly competitive so that deterioration of existing scheduled services is not jeopardized;

- la *Nouvelle politique aérienne du Canada* accorde déjà beaucoup de place à la concurrence. La venue d'Austin, d'Air Ontario et de Voyageur sur les routes Toronto, North Bay, Sudbury, Timmins amènera une capacité supplémentaire de 196 248 places chaque année;

- un examen des prévisions de trafic de Nordair entre Sudbury et Timmins (5 990 passagers au cours de la première année) et du trafic actuel entre ces points (norOntair a transporté 8 500 passagers au cours de 1983) révèle que Nordair a l'intention d'accaparer environ 70 p. cent du trafic de norOntair pour son service proposé;

- le service proposé n'a pas l'appui des chambres de commerce et les municipalités de North Bay, Sudbury et Timmins. Certaines municipalités et chambres de commerce s'opposent même au service proposé; et

- "Nordair sait très bien que la *Nouvelle politique aérienne du Canada* a mis fin à la *Politique sur les transporteurs aériens régionaux* et à la désignation de transporteurs aériens régionaux. Ainsi, Nordair n'est pas le transporteur régional désigné de l'Ontario et ne jouit d'aucune condition spéciale à cet égard".

En réplique aux interventions d'Air Ontario et d'Austin, Nordair fait valoir les points suivants:

- en faisant référence à l'intervention de Nordair qui s'opposait à une requête d'Air Ontario qui date de plus de deux ans et demi, l'intervenante remonte à une période où le marché était à son déclin, ce qui n'est plus le cas. Bien que les statistiques du premier trimestre de 1983 indiquent un déclin continuel du trafic, l'augmentation du service d'Air Canada de Sudbury à Toronto en juin 1983 montre que le marché a repris par la suite;

- Nordair a démontré les avantages du service proposé des points de vue de la fréquence, de la concurrence en matière

- substantial competition has already been authorized, or is in process of being authorized under the *New Canadian Air Policy*. New competition from Austin, Air Ontario and Voyageur on Toronto, North Bay, Sudbury, Timmins routes will result in additional capacity of 196,248 seats annually;

- an examination of Nordair's traffic forecast between Sudbury and Timmins (5,990 passengers during Year 1) and existing traffic between these points (norOntair carried 8,500 passengers during 1983) reveals that it is Nordair's intention to divert approximately 70 percent of the traffic from norOntair to its proposed service;

- there is no support for the service proposed from Chambers of Commerce or the Municipalities of North Bay, Sudbury or Timmins. Some municipalities and Chambers of Commerce are opposed to the service proposed; and

- "As Nordair is well aware, the *New Canadian Air Policy* terminated the *Regional Air Carrier Policy* and the designation of regional air carriers. Thus, Nordair is not the designated regional carrier for Ontario and holds no special status in this regard".

In its reply to the interventions of Air Ontario and Austin, Nordair included the following comments:

- the intervenor's reference to Nordair's intervention to an Air Ontario application, which was dated over two and one-half years ago when the market was depressed and declining, is now irrelevant. Statistics for the first quarter of 1983 may indicate continuing traffic declines, however, an increase in Air Canada service from Sudbury to Toronto in June 1983 indicates that the market subsequently improved;

- Nordair has identified the benefits of the proposed service with respect to frequency, price competition, connecting

de prix, des correspondances, de la capacité et de la flexibilité. L'argument des intervenantes, selon qui le service proposé constituerait une concurrence ruineuse, est exagéré, injustifié et ne tient pas compte de la demande du public;

- aucune autre titulaire desservant les marchés proposés n'offre autant de tarifs que Nordair. Par exemple, les taux très réduits proposés par Nordair seraient au moins aussi attirants que ceux des autres titulaires. La comparaison entre le tarif économique "aller seulement" d'Austin et de Nordair entre Toronto et Timmins ne tient pas compte des avantages du service de Nordair qui offre, par exemple, un avion à réaction plus spacieux et des taux très réduits;

- l'horaire proposé par Nordair est provisoire et pourrait changer advenant l'approbation de la requête. Nordair désire compléter les autres services plutôt que de leur faire directement concurrence et assurer un service par avion à réaction supplémentaire en période de pointe. De plus, elle serait prête à modifier son horaire en vue de satisfaire aux exigences du marché pour le trafic local et de correspondance qui n'est pas servi;

- le vol matinal d'Air Canada en partance de Timmins fait escale à North Bay, ce qui retarde de 40 minutes son arrivée à Toronto et réduit le nombre de vols de correspondance à la disposition des passagers. Nordair propose un vol sans escale de façon à permettre aux passagers de profiter des correspondances matinales;

- les passagers des trois communautés du Nord qui désirent avoir recours au service d'affrètement de Nordair à destination de la Floride paieraient des taux supplémentaires inférieurs, profiteraient du même service d'aérogare et resteraient avec le même transporteur pendant tout le voyage;

- le service de Nordair n'est pas conçu dans le but de nuire aux transporteurs de troisième niveau et ne le ferait pas;

services, capacity and flexibility. The intervenors' claim that the proposed service would constitute destructive competition is exaggerated, unsubstantiated, and ignores the public requirement;

- no other licensees in the proposed markets offer as wide a range of tariffs as Nordair maintains. Nordair's proposed deep discount fares for example, would be at least as attractive as competing licensees'. A comparison between Austin and Nordair's one-way economy fare between Toronto and Timmins does not consider the superior features of Nordair's service such as larger jet aircraft and deep discount fares;

- Nordair's proposed schedule is pro forma and would be subject to change should the application be approved. Nordair wants to complement rather than compete directly with other services, and to provide additional jet service at peak travel times. In addition, Nordair would be willing to adjust its schedule to satisfy market requirements for local and connecting traffic not being served;

- Air Canada's morning flight from Timmins stops at North Bay, delaying its Toronto arrival by 40 minutes and reducing the availability of connecting flights that could otherwise be met. Nordair proposes a non-stop flight to meet morning connections;

- passengers from the three northern communities wishing to use Nordair's charter services to Florida would benefit from lower add-on fares, same terminal service and use of the same carrier for their entire journey;

- Nordair's service is not designed to, and would not, be seriously detrimental to third level carriers, therefore the sug-

par conséquent, la suggestion voulant que les titulaires actuelles aient à cesser leur service n'est pas fondée;

- la capacité calculée par l'intervenante, advenant l'approbation de la requête, est gonflée parce qu'elle repose sur des données comptées deux fois. En effet, l'horaire proposé par Nordair comprend les services à destination de Timmins et North Bay et de Timmins et Sudbury quotidiennement;

- la position de Nordair dans sa requête en autorisation de desservir Rouyn/Noranda est pertinente à la présente requête. Elle a l'intention de compléter les horaires des services actuels, ce qui serait profitable au public sans vraiment nuire aux services existants. Cela n'est pas le cas à Rouyn/Noranda en ce qui a trait à la requête présentée par Quebecair. De plus, l'affirmation selon laquelle les routes du nord de l'Ontario ressemblent à celles du nord-ouest du Québec n'est pas fondée;

- le service proposé répondrait mieux aux besoins du public que ceux autorisés récemment à Voyageur et à Air Ontario, et que les intervenantes considèrent comme "ayant été autorisés en vertu de la *Nouvelle politique aérienne du Canada*",

- en dépit de l'annulation de la désignation de transporteur régional, Nordair demeure un important exploitant de service par avion à réaction en Ontario;

- Nordair n'a reçu aucune intervention contraire à sa requête de la part des municipalités et des chambres de commerce et compte sur de nombreuses lettres d'appui envoyées par des entreprises et des institutions de la région;

- "... les marchés que Nordair propose d'occuper ne sont pas suffisamment desservis actuellement, et le service de Nordair se voudrait le stimulant nécessaire pour une exploitation viable, qui ne nuirait pas aux autres services existants"; et

gestion that existing licensees would have to withdraw services is unfounded;

- the intervenor's calculation of capacity, should the application be approved, is inflated due to double counting as Nordair's proposed schedule combines services to Timmins and North Bay and Timmins and Sudbury on a daily basis;

- Nordair's position in its application to serve Rouyn/Noranda is not inconsistent with the subject application. Nordair's intention to complement the schedules of existing services would benefit the public without substantially affecting the existing services. This is contrary to the situation in Rouyn/Noranda with reference to the Quebecair application. In addition, there is no foundation to the claim that northern Ontario routes are similar to those in northwestern Quebec;

- the service proposed would better serve the public requirement than recent authorities granted to Voyageur and Air Ontario, referred to by the intervenors as "occurring under the *New Canadian Air Policy*";

- regardless of the removal of regional carrier designation, Nordair maintains a large presence as a major Ontario jet carrier;

- Nordair has received no interventions from municipalities and Chambers of Commerce opposing its application and has received numerous letters of support from local businesses and institutions;

- "... the markets that Nordair proposes to serve are sufficiently underserved at the present time, and Nordair's service will be sufficiently stimulative, to permit a viable operation without harming existing services."; and

- les arguments de l'intervenante ne prouvent aucunement que la requête de Nordair ne répond à la commodité et aux besoins du public.

Dans son intervention, Voyageur fait valoir les points suivants:

- Voyageur a déposé une requête en autorisation d'assurer un service direct de la classe 2 entre Sudbury et l'aéroport international de Toronto (Lester B. Pearson), au moyen d'aéronefs des groupes B et C, et de regrouper les points de ses permis visant des services à taux unitaire[3]. L'approbation de ces requêtes permettrait à Voyageur une plus grande flexibilité dans l'établissement de ses horaires en vue de satisfaire à la demande des consommateurs. Elle s'est vue accorder un permis temporaire l'autorisant à exploiter un service entre l'aéroport international de Toronto (Lester B. Pearson) et Windsor et Sudbury, en attendant l'autorisation de regrouper les points prévus à ses permis;

- la requête en question ne satisfait aucunement aux objectifs de la *Nouvelle politique aérienne du Canada* publiée le 10 mai 1984. Bien que cette politique demande à la Commission canadienne des transports d'accorder plus de poids aux avantages d'une concurrence accrue pour juger du critère intérêt et commodité du public en rapport avec une requête donnée, elle ne préconise pas la création d'une concurrence illimitée ou excessive. L'ancien ministre des Transports, dans son avis officiel du 12 septembre 1984 à l'égard d'un appel

- the intervenor's arguments do not provide evidence that suggests the public convenience and necessity would not be served by Nordair's application.

Voyageur included the following comments in its intervention:

- Voyageur has applied to provide direct Class 2 service between Sudbury and Toronto (Lester B. Pearson) International Airport using Group B and C aircraft and to consolidate the points on its unit toll licences[3]. If successful in these applications, Voyageur will have more flexibility in its scheduling to meet consumer demand. Temporary authority to operate between Toronto (Lester B. Pearson) International Airport and each of Windsor and Sudbury has been granted pending the outcome of the application to consolidate the points on Voyageur's licences;

- the subject application does not meet any objectives of the *New Canadian Air Policy* announced on May 10, 1984. While the Canadian Transport Commission was asked in this policy to give greater weight to the benefits of increased competition in assessing the requirements of public convenience and necessity, the policy did not advocate the development of unlimited or excessive competition. The previous Minister of Transport, in his certified opinion dated September 12, 1984 regarding an appeal by Air Atonabee Ltd. from *Decision*

---

3 En vertu de la *décision n° 8430* en date du 2 novembre 1984, le Comité des transports aériens a approuvé cette requête et a délivré le permis n° A.T.C. 3761/84(NS). Dans la *décision n° 8640* datée du 15 février 1985, le Comité des transports aériens a approuvé la requête présentée par Voyageur en autorisation de regrouper dans le permis n° A.T.C. 3761/84(NS), les permis n°s A.T.C. 3560/83(NS), A.T.C. 2103/71(NS), A.T.C. 3288/81(NS), A.T.C. 3672/84(NS) et A.T.C. 3761/84(NS).

3 By *Decision No. 8430* dated November 2, 1984 the Air Transport Committee approved this application and Licence No. A.T.C. 3761/84(NS) has issued. By *Decision No. 8640* dated February 15, 1985, the Air Transport Committee approved the application by Voyageur to consolidate Licence Nos. A.T.C. 3560/83(NS), A.T.C. 2103/71(NS), A.T.C. 3288/81(NS), A.T.C. 3672/84(NS) and A.T.C. 3761/84(NS) into one licence, namely Licence No. A.T.C. 3761/84(NS).

interjeté par Air Atonabee Ltd. de la *décision nº 7960* déclarait: (traduction) "de plus, la nouvelle politique ne fixe pas la concurrence accrue comme seul objectif à être considéré par le C.T.A. Par conséquent, je considère que le fait que le permis demandé encouragerait la concurrence ne justifie pas l'approbation de l'appel.";

- Voyageur est d'avis que l'augmentation de la capacité sur un marché à maturité ne justifie pas à elle seule l'approbation de la requête de Nordair;

- la population de la ville de Sudbury diminue, et le chômage dans le bassin de Sudbury dépasse la moyenne nationale. Voyageur ignore tout d'une augmentation des projets de construction hôtelière dans la ville et l'activité industrielle de North Bay ne compte aucune fabrique ni maison d'édition, contrairement à ce qu'allègue Nordair;

- "La requérante ne fournit aucune preuve que le public et surtout les municipalités concernées appuient le service proposé.";

- Nordair n'atteindrait pas le niveau de trafic qu'elle a prévu. Les marchés entre Toronto et Sudbury et North Bay ne sont pas assez importants pour soutenir un autre transporteur qui offrirait des services qu'assurent déjà Voyageur, Air Canada, Air Ontario et norOntair. Selon la prévision de Voyageur pour le trafic voyageurs Toronto-Sudbury de 1984 (112 650) et le nombre total de sièges qui seraient offerts à Sudbury chaque année, advenant l'approbation de la requête de Nordair (462 709), il y aurait un coefficient de charge de 24 p. cent entre Toronto-Sudbury. Avec un tel coefficient, tout transporteur autorisé à desservir cette route perdrait probablement de l'argent. De plus, rien ne prouve que le marché de passagers Sudbury-Toronto ou North Bay-Toronto augmentera de façon importante soit par suite de changements d'ordre économique ou de l'approbation de la requête en question.

No. 7960 stated, "Moreover the new Policy does not establish increased competition as the only objective for the A.T.C.'s consideration. Therefore I do not see any justification to grant this Appeal on the basis that the sought authority would promote competition.";

- it is Voyageur's view that an increase in capacity in a mature market does not, alone, justify approval of the Nordair application;

- the population of the city of Sudbury is declining and unemployment in the Sudbury basin is above the national average. Voyageur is not aware of any hotel building boom in the city, and North Bay's industrial base does not include planting mills and publishing houses as claimed by Nordair;

- "There is no evidence of public support for the proposed service, particularly from the local municipalities concerned.";

- Nordair would not obtain the level of traffic that it has forecast. The markets between Toronto and each of Sudbury and North Bay are not large enough to support another carrier which would provide services in addition to those already provided by Voyageur, Air Canada, Air Ontario and norOntair. Based upon Voyageur's projection of 1984 Toronto-Sudbury passenger traffic (112,650) and the total number of seats that would be offered to Sudbury annually should Nordair's application be approved (462,709), there would be a 24 percent Toronto-Sudbury load factor. If each licensee serving this route experienced this load factor, all would likely lose money. In addition, there is no evidence that the Sudbury-Toronto passenger market or the North Bay-Toronto passenger market will grow substantially either as a result of economic circumstances or the approval of the subject application;

- Nordair n'a pas étayé sa prévision quant à sa part du marché, qui est de 24,7 p. cent sur le marché Toronto-North Bay et 37,6 p. cent sur le marché Toronto-Sudbury;

- Nordair a indiqué que les coefficients de charge d'Air Canada sont de l'ordre de 80 p. cent entre Toronto et North Bay, ce qui signifie qu'une grande partie de la demande n'est pas servie, mais ces pourcentages ne sont accompagnés d'aucune preuve. Les coefficients de charge de Voyageur sur cette route sont loin d'atteindre 80 p. cent;

- aux dires de Nordair dans l'intervention qu'elle avait déposée relativement à une requête présentée par Air Ontario en vue de faire modifier ses permis afin d'y inclure Sudbury et North Bay et dans sa réplique du 4 janvier 1984 à un appel interjeté relativement à la *décision nº 7669*, datée du 5 octobre 1983, pas plus tard qu'en mars 1984, les marchés de Sudbury et de North Bay étaient adéquatement servis par Air Canada et Voyageur;

- il ne semble pas y avoir de différences importantes entre les taux proposés par Nordair et ceux offerts actuellement par les titulaires desservant les points à l'étude. De plus, Nordair a indiqué dans sa requête qu'elle penserait à établir des tarifs concurrentiels pour les réservations anticipées. Nordair semble vouloir aligner ses prix sur ceux de ses concurrents, plutôt qu'offrir des taux concurrentiels;

- le service proposé n'offrirait aucun avantage du point de vue de l'horaire. La requérante n'offre qu'un plus grand nombre de vol aux mêmes heures que les titulaires actuelles. L'horaire proposé par Nordair est presque identique aux horaires fournis par les autres transporteurs, surtout sur les tronçons North Bay-Toronto. De plus, Nordair n'a pas prouvé l'avantage que présenterait l'aérogare 1 par rapport à l'aérogare 2 de l'aéroport international Pearson. La majorité des vols de correspondance indiqués par Nordair dans sa requête (dans

- Nordair has not substantiated its forecast market share of 24.7 percent of the Toronto-North Bay passenger market and 37.6 percent of the Toronto-Sudbury passenger market;

- Nordair has indicated that Air Canada's load factors are running at 80 percent between Toronto and North Bay leaving a large portion of demand unaccommodated but these percentages have not been substantiated. Voyageur's load factors on this route are not nearly as high as 80 percent;

- statements made by Nordair, in Nordair's intervention filed in relation to an application by Air Ontario to amend its licences to include Sudbury and North Bay and in Nordair's answer, dated January 4, 1984, to an appeal with regard to *Decision No. 7669*, dated October 5, 1983 indicate that as recently as March, 1984, Nordair thought that the Sudbury and North Bay markets were being adequately served by Air Canada and Voyageur;

- there appears to be no significant difference between the fares proposed by Nordair and the fares currently offered by licensees serving the points under consideration. Further, Nordair has stated in its application that it would consider matching competitive advance booking fares. Nordair, it would appear, is proposing price matching rather than price competition;

- the service proposed would not offer any schedule advantages. The applicant is only offering more flights at the same times as those that are currently offered by existing licensees. Nordair's proposed schedule is almost identical to the schedules provided by other carriers, especially on the North Bay-Toronto and Sudbury-Toronto segments. In addition, Nordair has not provided evidence that there would be an advantage to serving Terminal 1 rather than Terminal 2 at Pearson International Airport. The majority of the connecting flights shown

son étude intitulée *Connection Banks To/From Nordair Pro Forma Service*), s'effectuent à destination ou en provenance de l'aérogare 2;

- dans son analyse fréquence-concurrence, Nordair s'est servie des chiffres de Statistique Canada sur le trafic de 1979 pour effectuer ses projections, projections qui sont exagérées et par conséquent inutiles à une analyse de trafic;

- dans l'analyse fréquence-concurrence, Nordair compare le trafic embarqué de Sudbury et de Thunder Bay en se fondant sur la densité de la population. Cette comparaison est discutable étant donné que Thunder Bay est la plaque tournante du nord-ouest de l'Ontario, alors que Sudbury partage le trafic réacheminé du nord-est de l'Ontario avec Timmins, Sault Ste Marie et North Bay[4]; et

- la *Nouvelle politique aérienne du Canada* annule la définition des rôles des transporteurs. Par conséquent, Nordair ne peut plus être considérée comme le transporteur aérien régional de l'Ontario.

En réponse à l'intervention de Voyageur, Nordair fait valoir les points suivants:

- la requête ne vise pas uniquement à augmenter la capacité dans un marché développé, mais aussi à offrir de meilleurs services de transport et une plus grande concurrence en matière de prix, de fréquence et de service;

- Nordair offre plus de tarifs qu'Air Canada ou Voyageur et elle a l'intention de poursuivre sa politique d'offrir plus de tarifs réduits que les autres transporteurs à l'intention des voyageurs qui

by Nordair in its application (in its study titled *Connection Banks To/From Nordair Pro Forma Service*), operate into or out of Terminal 2;

- Nordair's (Frequency-Competition Analysis study), has used Statistics Canada traffic figures for the year 1979 for its projections. The projections are overstated and therefore not useful for traffic analysis;

- Nordair's comparison, contained in the Frequency-Competition Analysis study, of traffic boardings at Sudbury with those at Thunder Bay on the basis of population density is questionable as Thunder Bay is the hub for northwestern Ontario, whereas Sudbury shares feeder traffic for northeastern Ontario with Timmins, Saut Ste. Marie and North Bay[4]; and

- the *New Canadian Air Policy* repealed the definition of carrier roles, therefore Nordair can no longer be considered as Ontario's regional air carrier.

In its reply to Voyageur, Nordair included the following comments:

- the purpose of the application is not solely to provide increased capacity in a developed market but to offer improved transportation services and more competition with respect to price, frequency and service;

- Nordair provides a wider range of fares than Air Canada or Voyageur and intends to continue its policy of offering a broader range of shallow discount fares for "must go" travellers than is offered

---

4 Nordair a déclaré "... bien que la population de Sudbury atteignait près de 150 000 en 1981, dépassant de 23,5 p. cent celle de Thunder Bay (120 000), Sudbury ne bénéficie que de trois vols aller-retour par avion à réaction par jour à destination de Toronto, et Thunder Bay de sept."

4 Nordair stated, "... while Sudbury had a population base of close to 150,000 in 1981, or 23.5% greater than the population of Thunder Bay, (population 120,000), Sudbury enjoys just three round trip jet flights per day to Toronto, compared to seven for Thunder Bay."

doivent utiliser le service. La requérante a souvent démontré qu'elle est souvent la première à offrir de nouveaux prix et elle continuera d'adapter ses tarifs à la demande du marché local;

- l'horaire provisoire de Nordair vise à offrir une capacité supplémentaire aux heures de pointe quand d'autres titulaires n'offrent pas le service. Lorsqu'elle commencera son service, Nordair reverra son horaire, en tenant compte des horaires modifiés des transporteurs actuels. Elle n'a pas l'intention d'assurer un vol à 15 minutes d'intervalle d'un vol régulier existant;

- l'analyse fréquence-concurrence se fonde sur des données de Statistique Canada datant de 1982 et non pas sur des données de 1979, comme le soutient Voyageur. Cette étude révèle à Nordair que les trois marchés qu'elle se propose de desservir ont vraiment besoin de ses services;

- les commentaires de Voyageur à l'égard de la comparaison qu'a faite Nordair entre les populations de Thunder Bay et de Sudbury sont trompeurs en ce que Thunder Bay peut recevoir un plus grand trafic que Sudbury; il n'en demeure pas moins que le nombre de vols par avion à réaction desservant ces villes diffère beaucoup;

- Air Canada n'aurait probablement pas ajouté un vol en direction sud en partance de Sudbury au milieu de la journée, à destination de Toronto, en juin 1983 si le trafic ne justifiait pas ce geste;

- en offrant des places à des heures non desservies par les autres titulaires, à des tarifs innovateurs, Nordair stimulerait le trafic et en détournerait des moyens de transport disponibles entre Sudbury et Toronto;

- les services proposés par Voyageur ne comprendraient pas les points Sudbury ou North Bay. Il ne faudrait donc pas tenir compte de son allégation selon

by other licensees. The applicant has often demonstrated that it is a price innovator and will continue to adapt its fares to local market demand;

- Nordair's pro forma schedule was intended to provide additional capacity at peak times when other licensees were not offering the service. Nordair would revise its schedule, taking into consideration revised schedules of existing carriers, upon actual commencement of service. It is not Nordair's intention to operate its flights within fifteen minutes of an existing scheduled flight when it commences its operation;

- the Frequency-Competition Analysis study is based on 1982 Statistics Canada data and not on 1979 data as alleged by Voyageur. This study indicates to Nordair that the three markets proposed to be served are now underserviced;

- Voyageur's comments regarding Nordair's comparison of the population base of Thunder Bay and Sudbury are misleading in that Thunder Bay may have more feeder traffic than Sudbury but the difference of the number of jet flights serving these cities is large;

- it is unlikely that Air Canada would have added a midday southbound flight from Sudbury to Toronto in June 1983 if traffic did not warrant the additional capacity;

- by offering capacity at times not offered by other licensees and by offering an innovative fare structure Nordair would stimulate traffic and divert traffic from other modes between Sudbury and Toronto;

- Voyageur's proposed services would not include the points Sudbury or North Bay. Its statement that the approval of its applications before the A.T.C. would

laquelle l'approbation de ses requêtes par le C.T.A. lui donnerait une plus grande flexibilité;

- étant donné que Nordair a l'intention d'assurer un service aux heures de pointe, périodes qui ne sont pas desservies adéquatement par les titulaires actuelles, le service qu'elle propose viendra s'ajouter aux services existants et augmentera les choix offerts au public voyageur dans les trois marchés proposés;

- Nordair pourrait facilement modifier son horaire provisoire de façon à y ajouter des correspondances importantes à l'aéroport international Pearson. Bien que les correspondances ne constituent qu'une partie du marché total à desservir, Nordair a constaté que le fait d'assurer de nouveaux services entre des points stimule le trafic;

- deux articles de la revue Maclean's (Nordair a joint à sa réplique des exemplaires de ces articles) traitent de la diversification et de l'expansion du tourisme à Sudbury, ce qui montre que le marché a de bonnes chances de se développer. Un de ces articles traite de l'augmentation des projets de construction hôtelière à Sudbury. L'activité industrielle de North Bay, qui compte des mines, des marchandises et des services reliés à la foresterie, des usines de produits chimiques, de textiles, une base militaire et des transports par chemins de fer, est plus diversifiée que Voyageur veut bien le montrer;

- l'annulation de son statut de transporteur régional, en vertu de la *Nouvelle politique aérienne du Canada* ne change rien au fait que Nordair demeure un important exploitant de service par avion à réaction autorisé dans la région de l'Ontario;

- il n'existe aucune concurrence réelle dans le transport par avion à réaction sur les marchés proposés;

- les allusions que Voyageur fait relativement à l'intervention et à la réponse

provide more flexibility therefore should be ignored;

- Nordair's proposed service, due to Nordair's intention to provide service at peak times not adequately served by existing licensees, will complement existing services and increase the choice available to the travelling public in all three of the markets proposed;

- Nordair's pro forma schedule could be changed easily to accommodate important connections at Pearson International Airport. While connections are only a portion of the total market to be served, Nordair has discovered that the provision of new services between points stimulates such traffic;

- two articles from Maclean's magazine (Nordair attached copies of these articles to its reply) cite diversification and expansion of tourism at Sudbury thereby indicating a basis for future growth and development in the market. One of these articles refers to the hotel building boom at Sudbury. North Bay's industrial base, which includes mining, forestry-related goods and services, chemical manufacturing, textiles, the military, and rail transportation, is more diversified than Voyageur has depicted;

- the removal of the regional carrier designation in the *New Canadian Air Policy* does not change the fact that Nordair is a major jet licensee in the Ontario region;

- there is no effective competition in the provision of jet transportation in the proposed markets;

- Voyageur's references to Nordair's intervention and answer in the Appeal to the

de Nordair à l'appel interjeté auprès du ministre des Transports en ce qui a trait à la requête d'Air Ontario en autorisation de desservir Sudbury et North Bay, sont citées hors contexte et n'ont aucun rapport avec la requête en question, étant donné que ces mentions avaient été faites en réponse à des renseignements particuliers figurant dans les documents d'Air Ontario. Il ne faudrait pas, par conséquent, tenir compte de ces mentions.

Minister of Transport with regard to Air Ontario's application to serve Sudbury and North Bay are quoted out of context or are irrelevant to the subject application as these references were made in response to particular information contained in the Air Ontario documents. These references should, therefore, be ignored.

DÉCISION DU COMITÉ

Le Comité a étudié la requête et les interventions susmentionnées.

La requérante allègue que le service qu'elle propose d'offrir satisferait à la demande du gouvernement exposée dans la "*Nouvelle politique aérienne du Canada*", selon laquelle la Commission devrait accorder plus de poids aux avantages d'une concurrence accrue lorsqu'elle étudie une requête donnée. De plus, la requérante a indiqué que le Comité a traité de cette question dans le "*Rapport provisoire du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports sur les questions relatives aux affrètements intérieurs et aux tarifs aériens*" publié le 9 mai 1984. Dans ce rapport, le Comité a aussi indiqué qu'il faudrait accorder plus d'attention à la nécessité d'une concurrence pour déterminer la commodité et les besoins présents et futurs du public.

De fait, la politique et le rapport susmentionnés indiquent que les avantages d'une concurrence accrue doivent être le principal aspect dont on doit tenir compte pour juger des requêtes en autorisation d'exploiter des services aériens sur des routes établies dans le sud du Canada, de façon à promouvoir une industrie du transport aérien prospère et innovatrice, capable de répondre aux besoins des utilisateurs. Les intervenantes s'opposant à l'agrément de la requête soutiennent, avec motifs à l'appui, que le service proposé n'offrirait pas les avantages de la concurrence au public. Ayant étudié attentivement la requête, les services actuels et autorisés sur les routes que Nordair propose de desservir, la nature du trafic et les besoins des communautés dans cette région importante de l'Ontario et compte tenu des pratiques antérieures de Nordair au chapitre de l'établis-

BY THE COMMITTEE

The Committee has considered the application and the interventions referred to.

The applicant has submitted that the proposed service would satisfy the Government's request contained in the "*New Canadian Air Policy*", that the Commission give much greater weight to the benefits of increased competition in assessing licence applications. In addition the applicant has noted that the Committee addressed this issue in its "*Interim Report of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission on Domestic Charters and Air Fare Issues*" issued May 9, 1984. In that report, the Committee also stated that greater emphasis should be given to the need for competition in the determination of present and future public convenience and necessity.

The above-mentioned policy statement and report, in effect, indicate that the advantages of increased competition must be the dominant consideration when assessing applications for authority to operate air services on mature routes in Southern Canada so as to promote a healthy and innovative air transport industry that is responsive to the needs of users. The intervenors in opposition have submitted that the service proposed would not offer the benefits of competition to the public and have put forth reasons for that viewpoint. Having carefully considered the application, the existing and authorized services on the routes proposed to be served by Nordair, the nature of the traffic and the requirements of the communities in this important region of Ontario, and taking into account the past performance of Nordair on pricing air transportation, and the preference of

sement de tarifs de transport aérien et de la préférence des utilisateurs du service aérien sur les plans des heures de départ, de la fréquence du service, des avions et de l'horaire, le Comité en conclut qu'il ne partage pas les points de vue des intervenantes qui s'opposent à la requête. Le Comité est d'avis que l'exploitation du service proposé serait profitable aux utilisateurs des services aériens et aux communautés que la requérante se propose de desservir. En particulier, le Comité estime que l'exploitation du service proposé améliorerait le niveau du service aérien et offrirait la possibilité de réduire les tarifs aériens.

Les intervenantes s'opposant à l'agrément de la requête notent que la plupart des heures de départ proposées par Nordair ressemblent beaucoup à celles déjà offertes par les services existants. Dans sa réponse, Nordair indique qu'elle désire compléter les services actuels plutôt que de leur faire directement concurrence et offrir des services par avion à réaction supplémentaires en période de pointe. La requérante a aussi mentionné que l'horaire qu'elle propose pourrait faire l'objet de changements advenant l'approbation de sa requête. Même si l'horaire de Nordair ressemble à ceux des services existants, le Comité pense que la requérante et les transporteurs en place pourront certainement modifier leurs horaires de façon à assurer le service en fonction de la demande des passagers - la concurrence y verra certainement elle. Ainsi, le public sera mieux desservi sur le plan des horaires de vols et aura un meilleur choix de transporteurs utilisant des aéronefs semblables.

Le Comité a examiné chacun des tronçons que Nordair propose de desservir, dans le contexte des répercussions probables de l'approbation de la requête sur le niveau de service, et il est d'avis que, sur tous les tronçons, le public pourrait profiter du service proposé. L'approbation de la requête entraînerait une concurrence directe entre Nordair et Air Canada sur les routes Sudbury Toronto, North Bay-Toronto et North Bay-Timmins. Comme les deux transporteurs utiliseront des aéronefs à réaction, il y a tout lieu de conclure qu'ils auront à se faire concurrence au niveau du service, de la fréquence des vols et des tarifs. Avant qu'Austin n'introduise récemment des vols par avion à turbopropulseur, il n'y avait aucun service aérien direct entre Timmins et Toronto étant donné qu'Air Canada dessert les deux points

the air travelling public in terms of time and frequency of service as well as equipment and schedule, the Committee has concluded that it does not share the views of the intervenors in opposition. The Committee is of the opinion that the operation of the service proposed would be beneficial to the air travelling public and the communities proposed to be served. In particular, it is the Committee's view that the operation of the service proposed would improve the level of air service and would offer the potential for lower air fares.

The intervenors in opposition noted that most of Nordair's proposed flight times are very similar to flight times already available from existing services. In reply, Nordair stated that it wants to complement, rather than compete directly with existing services and to provide additional jet service at peak travel times. The applicant also stated that its proposed schedule would be subject to change should the application be approved. Regardless of the potential similarity of Nordair's schedule with existing services, it seems apparent to the Committee that the applicant, as well as existing licensees, can be expected to modify their schedules so as to provide service when passengers most desire it - competition will see to this. Thus the public will be better served in terms of travel times and will have a choice of carriers with similar aircraft.

The Committee has examined each of the route segments proposed to be served by Nordair in the context of the effect on the level of service that would probably result from approval of the application and is of the opinion that, on all segments, the public would benefit from the service proposed. Approval of the application would result in head to head competition between Nordair and Air Canada on the routes Sudbury-Toronto, North Bay-Toronto and North Bay-Timmins. As both carriers would be operating jet aircraft, it is reasonable to conclude that they would be forced to compete on the basis of service, frequency and fare offerings. Until the recent introduction by Austin of turboprop flights, there has been no direct air service between Timmins and Toronto as Air Canada serves the two points with an enroute stop at

avec une escale à North Bay. Avec son service, Nordair introduirait des vols par avion à réaction sans escale, ce qui améliorerait grandement le niveau de service entre ces deux villes. Le service proposé améliorerait aussi le transport aérien entre Sudbury et Timmins grâce à l'utilisation d'avions à réaction sur cette route qui est actuellement desservie par norOntair au moyen d'aéronefs à turbopropulseur.

Nonobstant les commentaires des intervenantes s'opposant à l'agrément de la requête, selon qui la requérante propose d'offrir des tarifs identiques à ceux qui existent et non des tarifs inférieurs, le Comité est d'avis que les pressions de la concurrence, en particulier de la concurrence directe que Nordair et Air Canada se livreront avec leurs appareils à réaction, feront baisser les prix. Il est fort probable que la requérante devra offrir des avantages spéciaux, notamment des tarifs réduits, afin d'attirer suffisamment de trafic pour rentabiliser son service, tandis qu'Air Canada devra offrir des meilleurs tarifs à son public si elle désire conserver sa part du marché. Cette baisse prévue ne prendra pas nécessairement la forme d'une réduction des tarifs réguliers classe économique, mais elle amènera une plus grande variété de tarifs disponibles et des rabais plus fréquents. À cet égard, la requérante, en réponse aux interventions contraires à l'agrément de sa requête, a indiqué qu'elle offre actuellement plus de tarifs réduits que les titulaires qui desservent actuellement les tronçons proposés et qu'elle a montré à maintes reprises qu'elle a une politique innovatrice en matière de prix.

Le Comité note que le nombre d'interventions à l'appui du service proposé est faible relativement à la portée qu'aura ce service, et qu'aucune de ces interventions ne précise l'utilisation qui sera faite du service proposé. Il note aussi que les titulaires actuelles seraient en mesure de modifier leurs tarifs, leur capacité, la fréquence de leurs vols et leurs horaires pour faire concurrence au service proposé, ce qui empêchera la requérante d'accaparer la totalité du marché de voyageurs qu'elle prévoit d'attirer. Dans cette optique, les estimations de Nordair afférentes à la demande du service proposé sont peut être optimistes; néanmoins, il est prouvé que le service d'Air Canada ne répond pas entièrement aux besoins des voyageurs des routes qu'elle dessert. Il semble donc y avoir un

North Bay. Nordair's proposed service would introduce non-stop jet flights thereby substantially improving the level of service between these two cities. The proposed service would also improve air transportation between Sudbury and Timmins by introducing jet equipment on this route, as currently service between these points is provided by norOntair using turbo-prop aircraft.

Notwithstanding submissions from intervenors in opposition to the effect that the applicant is proposing to match, rather than undercut, existing fares, it is the view of the Committee that competitive pressures, particularly the direct competition with jet equipment between Nordair and Air Canada, will exert downward pressure on fares. It seems likely that the applicant will be obliged to offer attractive features on its service including discount fares to generate sufficient traffic to make the service financially viable while Air Canada will be forced to offer more fare incentives to the public if it wishes to preserve its market share. This anticipated downward pressure will not necessarily take the form of reduced regular economy fares but may manifest itself in the availability of a greater variety of fares and more frequent offerings of discount fares. In this regard, the applicant, in reply to interventions in opposition, noted that it now offers a wider range of discount fares than licensees currently serving the proposed route segments and that it has frequently demonstrated that it is a price innovator.

The Committee notes that the number of interventions in support of the service proposed is small when related to the scope of the service and that none of these interventions contain specific estimates of use that would be made of the service proposed. It is also noted that existing licensees would be capable of adjusting fares, capacity, flight frequencies and times to compete with the proposed service thereby hindering the applicant's attempts to secure the share of the total passenger markets forecast by the applicant. In view of the foregoing, Nordair's estimates of demand for the proposed service may be overly optimistic; nonetheless, there is evidence that Air Canada's service does not fully satisfy the needs of the travelling public on the routes it serves and thus there is

besoin de concurrence. Le Comité est d'avis que l'exploitation du service proposé améliorera le niveau du service sur ces tronçons et permettra en même temps aux voyageurs de pouvoir se déplacer au moment qui leur convient le mieux. Le Comité pense que cela justifie également l'allégation de Nordair, selon laquelle un service amélioré stimulerait une demande latente et augmenterait probablement la part du transport aérien dans le marché actuel du transport d'une part entre ces communautés et d'autre part, entre ces communautés et Toronto.

Dans le but de juger de l'importance des questions qui ont été soulevées relativement aux effets néfastes qu'aurait l'accroissement de la concurrence sur ces routes, le Comité a comparé les dimensions du marché que la requérante propose de desservir avec celles des autres marchés au Canada. Le Comité remarque que, selon les estimations du trafic d'origine et de destination faites par Statistique Canada en 1982, le marché Sudbury-Toronto, le marché Timmins-Toronto et le marché North Bay-Toronto sont plus importants que toutes les paires de villes qui sont desservies actuellement par deux titulaires de permis ou plus offrant un service direct à l'aide d'avions à réaction. En effet, les marchés de voyageurs Sudbury-Toronto et Timmins-Toronto se sont tous deux classés parmi les cinquante premiers marchés nationaux en 1982. Après avoir étudié l'ampleur des marchés entre les trois communautés du nord de l'Ontario et Toronto, le Comité est d'avis qu'il est très peu probable que la concurrence atteigne un niveau tel que les communautés seraient privées de services par avions à turbopropulseur offerts en complément de leur services par avion à réaction.

Nonobstant la conclusion précédente, le Comité est d'accord avec les intervenantes s'opposant à l'agrément de la requête qui affirment que la requérante augmenterait considérablement sa capacité sur les tronçons qu'elle propose de desservir, et que le service proposé pourrait avoir des répercussions sur les services actuels. Pour le Comité, il est évident, toutefois, que chaque fois qu'un service concurrentiel est offert sur des routes déjà desservies par des transporteurs, le ou les transporteurs en question perdront une partie de leur trafic. C'est là une conséquence naturelle de la concurrence. Toutefois, comme il est mentionné ci-dessus, le gouvernement et le Comité ont tous deux indi-

an apparent need for competition. It is the Committee's view that the proposed operations will improve the level of service on these route segments thereby ensuring that those who wish to travel would have more likelihood of being able to at the time most convenient to them. In the Committee's view, this also offers some justification for Nordair's contention that improved service will stimulate latent demand and likely increase air's share of the total transportation market between these communities, and between these communities and Toronto.

In an effort to assess the significance of the concerns expressed about the negative consequences of authorizing additional competition on these routes, the Committee compared the size of the market proposed to be serviced in relation to the size of other markets in Canada. The Committee notes that, according to Statistics Canada's 1982 Origin and Destination traffic estimates, the Sudbury-Toronto market, the Timmins-Toronto market and the North Bay-Toronto market are all larger than other city-pairs which currently have two or more licensees providing direct jet service. Indeed, the Sudbury-Toronto and Timmins-Toronto passenger markets both ranked within the top fifty domestic markets in 1982. After considering the size of the markets between the three northern Ontario communities and Toronto, the Committee is of the view that there is little possibility of the competition becoming so intense that the communities would cease to have jet aircraft service complemented by a range of turbo-prop services.

Notwithstanding the foregoing conclusion, the Committee concurs with the intervenors in opposition that the applicant would substantially increase the capacity on the route segments it is proposing to serve and that the proposed service could potentially have an impact on existing services. It seems to the Committee axiomatic, however, that whenever a competing service is introduced on existing routes, the existing carrier or carriers will suffer some loss of traffic. This is a natural consequence of competition. As has been noted above, however, both the Government and the Committee have indicated that greater weight will be given to the potential benefits of com-

qué qu'il faudrait accorder plus de poids aux avantages possibles de la concurrence lorsqu'il s'agit de juger de la commodité et des besoins du public pour les services proposés dans les marchés déjà établis du sud du Canada. Le Comité constate aussi qu'Air Canada n'est pas intervenue pour s'opposer à l'agrément de la requête.

Le Comité a étudié attentivement les données exposées dans la requête, les interventions à l'appui, les interventions contraires à son agrément et les répliques à ces interventions, et il en vient à la conclusion qu'il existe bel et bien une demande pour les services proposés par Nordair, et que le public tirera profit de la concurrence accrue qu'entrainera l'exploitation de ces services.

En conséquence, le Comité estime que l'ajout proposé des points Sudbury, North Bay et Timmins (Ontario), aux termes des permis A.T.C. 2844/78(S) et A.T.C. 1852/69(S), est requis par la commodité et les besoins du public.

Est par la présente agréée la requête déposée par Nordair Ltée-Nordair Ltd. en autorisation de modifier les permis A.T.C. 2844/78(S) et A.T.C. 1852/69(S) en y ajoutant les points Sudbury, North Bay et Timmins (Ontario).

De nouveaux permis, portant les numéros A.T.C. 2844/78(S) et A.T.C. 1852/69(S), seront délivrés dès que la requérante se sera conformée aux exigences applicables du Comité, notamment à celles concernant le financement et le dépôt de documents.

petition in the determination of public convenience and necessity for services proposed in mature markets in Southern Canada. The Committee also observes that Air Canada has not intervened in opposition to the application.

The Committee has carefully considered the material set out in the application, the interventions in support, the interventions in opposition and the replies thereto, and the Committee concludes that there is demand for the services proposed by Nordair and that the public will benefit from the increase in competition that will result from operation of these services.

Consequently, the Committee finds that the proposed addition of the points Sudbury, North Bay and Timmins, Ontario to Licence Nos. A.T.C. 2844/78(S) and A.T.C. 1852/69(S) is required by the public convenience and necessity.

The application by Nordair Ltée-Nordair Ltd. to amend Licence Nos. A.T.C. 2844/78(S) and A.T.C. 1852/69(S) by the addition of the points Sudbury, North Bay and Timmins, Ontario is hereby approved.

New documents of licences bearing Licence Nos. A.T.C. 2844/78(S) and A.T.C. 1852/69(S) will issue, upon compliance by the Licensee with the filing, financial and other requirements of the Committee as applicable.

Requête présentée par Pacific Western Airlines Ltd. en autorisation de modifier le permis A.T.C. 1023/59(S) en y ajoutant le point Vancouver (C.-B.).

Répertorié: Pacific Western Airlines Ltd. (Re)

Comité des transports aériens: R.J. Orange et J.-L. Bourret.

Décision n°: 8936
Date de la décision: le 12 juin 1985
Dossier n°: 2-P148-98A

Transport aérien - Modification de permis - Service sans escale - S'il s'agit d'un service concurrentiel à taux unitaires visé au Rapport final sur les services aériens des régions éloignées et du Nord - *Avantages d'une concurrence accrue - Commodité et besoins du public.*

Pacific Western Airlines Limited (ci-après PWA) a présenté une requête en autorisation de modifier le permis A.T.C. 1023/59(S) en vue d'offrir un service sans escale entre Vancouver et Whitehorse, service concurrentiel à celui exercé présentement par CP Air. En vertu du Rapport final du Comité des transports aériens *(ci-après Comité) intitulé "*Les services aériens des régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats?*", le Comité devait accorder plus de poids aux avantages d'une concurrence accrue pour déterminer la commodité et les besoins présents et futurs du public lorsqu'il étudiait une telle requête.*

Décision: *Le Comité a agréé la requête.*

Le Comité a noté qu'il s'agissait d'un service supplémentaire concurrentiel à taux unitaires visé audit Rapport final. Il a estimé que le public bénéficierait de la concurrence accrue qui en résulterait. L'exploitation du service proposé offrirait la possibilité de réduire les tarifs aériens.

Application by Pacific Western Airlines Ltd. for authority to amend Licence No. A.T.C. 1023/59(S) by adding the point Vancouver, B.C.

Indexed as: Pacific Western Airlines Ltd. (Re)

Air Transport Committee: R.J. Orange and J.-L. Bourret.

Decision No.: 8936
Date of Decision: June 12, 1985
File No.: 2-P148-98A

Air Transport - Amendment to licence - Non-stop service - Whether the proposed service constitutes an additional competitive unit toll service as envisaged in the Final Report on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas - *Potential benefits of increased competition - Public convenience and necessity.*

Pacific Western Airlines Limited (hereinafter PWA) applied for authority to amend Licence No. A.T.C. 1023/59(S) to be able to provide non-stop service between Vancouver and Whitehorse, providing competition to CP Air, sole carrier offering such a service. As stated in the Final Report of the Air Transport Committee *(hereinafter Committee)* on the Adequacy of Air Services *in* Northern and Remote Areas, *the Committee must place much greater emphasis on the benefits of increased competition in the determination of present and future public convenience and necessity in assessing such a licence application.*

Decision: *The Committee granted the application.*

The Committee noted that the non-stop service proposed by PWA constituted an additional competitive unit toll service as envisaged in the Final Report. The Committee was of the opinion that increased competition would be beneficial to the public. The operation of the proposed service

De plus, l'ampleur du marché visé justifierait l'exploitation de deux services concurrentiels sans escale.

Quant aux répercussions que pourrait avoir le service proposé sur le service actuel offert par CP Air, le Comité a souligné que le détournement de trafic probable qui en résulterait n'aurait pas d'effets néfastes.

Le Comité a donc conclu que le service proposé répondait au critère de la commodité et des besoins présents et futurs du public. Il procurerait aux localités visées les avantages d'une concurrence accrue. Un nouveau permis fut donc délivré.

Doctrine citée

Nouvelle politique aérienne du Canada, datée du 10 mai 1984.
Rapport final du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports: Les services aériens des régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats?

DÉCISION

PWA a demandé au Comité des transports aériens l'autorisation énoncée en intitulé. La requête, reçue le 19 décembre 1984, a été complétée le 21 février 1985 date à laquelle elle était prête à être étudiée.

Par le permis A.T.C. 1023/59(S), PWA est autorisée à exploiter un service aerien commercial de la classe 1 (à horaire fixe) afin de desservir Edmonton, Peace River, Fort McMurray, Calgary (Alberta); Yellowknife, Hay River, Fort Smith, Fort Simpson, Norman Wells, Inuvik (T.N.-O.); Dawson Creek et Prince George (Colombie-Britannique); Whitehorse (Territoire du Yukon), au moyen d'aéronefs à voilure fixe des groupes F et G.

Dans sa requête initiale, la requérante demandait l'autorisation d'ajouter le point Vancouver au permis n° A.T.C. 1023/59(S) et voulait supprimer la condition n° 4 dudit permis qui interdit les vols sans escale entre

would offer the potential for lower air fares. Furthermore, the size of the market proposed to be serviced was sufficiently large to sustain two non-stop services.

With respect to the potential impact the proposed service could have on CP Air's existing service, the Committee observed that it would likely divert some traffic but it would not have a deleterious effect.

In light of the foregoing, the Committee concluded that the proposed service was required by the present and future public convenience and necessity and that the communities would benefit from the increased competition that would result from its operation. Accordingly, a new licence was issued.

Authorities referred to

New Canadian Air Policy, dated May 10, 1984.

Final Report of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas.

DECISION

PWA has applied to the Air Transport Committee for the authority set out in the Title hereto. The application was received on December 19, 1984 and was ready for processing on February 21, 1985.

Under Licence No. A.T.C. 1023/59(S), PWA is authorized to operate a Class 1 Scheduled commercial air service serving the points Edmonton, Peace River, Fort McMurray, Calgary, Alberta; Yellowknife, Hay River, Fort Smith, Fort Simpson, Norman Wells, Inuvik, N.W.T.; Dawson Creek and Prince George, British Columbia; Whitehorse, Yukon; using Groups F and G fixed wing aircraft.

Pacific Western Airlines, in its original application, requested the addition of Vancouver to Licence No. A.T.C. 1023/59(S) and that Condition No. 4 of this licence, which prohibits non-stop flights between Whitehorse and Inuvik, be

Whitehorse et Inuvik. Par la suite, elle a retiré sa demande visant la suppression de la condition n° 4 et publié de nouveau sa requête, sans toutefois en modifier l'essentiel. Les nombreuses interventions à l'appui ou à l'encontre de la requête, de même que les parties de la requête qui mentionnaient spécifiquement le service exploité entre Whitehorse et Inuvik, n'ont pas été considérées étant donné que la requérante a retiré cette partie de la requête.

Un avis modifié de la requête a été publié les 21 et 22 février 1985 dans les journaux des régions visées et signifié aux transporteurs aériens concernés et aux autres intéressés. Par suite dudit avis, une intervention contraire à l'agrément de la requête a été déposée par CP Air. La requérante a répondu à l'intervention.

Dix-huit interventions à l'appui de la requête ont été déposées auprès du Comité.

La clôture des débats a eu lieu le 27 mars 1985.

La requérante fait valoir les points suivants:

- Si le point Vancouver est ajouté au permis n° A.T.C. 1023/59(S), le consommateur jouira d'un plus grand choix puisque la requérante pourra faire concurrence à CP Air.

- Elle assurera un nouveau service sans escale deux fois par semaine entre Vancouver et Whitehorse, service qui viendra compléter celui à une escale via Prince George qu'elle offre deux fois par semaine. Aucun service n'est actuellement offert entre Vancouver et Inuvik; on ne peut se rendre à Inuvik qu'en partant d'Edmonton.

- Le tourisme est la deuxième plus importante industrie au Yukon et continuera probablement à se développer. Whitehorse est une ville touristique qui bénéficiera d'un service supplémentaire.

- Inuvik est à la fois le centre commercial du delta du Mackenzie et le point d'expé-

removed. This request for the removal of Condition No. 4 was subsequently withdrawn and the application re-advertised; however, PWA did not modify or amend the body of the application. Many interventions in support of or in opposition to the application made specific reference to service between Whitehorse and Inuvik. Since Pacific Western Airlines withdrew this part of the application, those interventions and those parts of the application which made specific reference to Whitehorse-Inuvik service have not been considered.

Notice of the amended application was published, on February 21 and 22, 1985, in the newspapers of the areas concerned and copies of the Notice were sent to interested air carriers and others. Pursuant to the Notice, an intervention opposing the granting of the application was filed by CP Air. The applicant replied to the intervention.

Eighteen interventions in support of the application were submitted to the Committee.

Pleadings closed on March 27, 1985.

The applicant submits that:

- the addition of Vancouver to Licence No. A.T.C. 1023/59(S) will promote greater consumer choice and provide competition to CP Air;

- it will provide new non-stop service on a twice-weekly basis between Vancouver and Whitehorse to supplement its twice weekly one-stop service via Prince George; at present there is no Vancouver-Inuvik service as Inuvik is served from Edmonton;

- tourism is the second largest industry in the Yukon and is expected to expand; Whitehorse is a desirable tourist attraction and will benefit from additional service;

- Inuvik is the commercial centre for the Mackenzie Delta and is the forwarding

dition du matériel de réapprovisionnement pour les activités de forage qui se déroulent dans la mer de Beaufort. Une grande partie de ce matériel vient de Vancouver, et la demande continue de s'accroître.

- L'adjonction du point Vancouver à son permis est conforme aux recommandations du *Rapport provisoire sur les services aériens des régions éloignées et du Nord*, dans lequel le Comité se dit convaincu qu'il serait bon pour certaines collectivités du Nord de recevoir des services supplémentaires à taux uni taires à destination et en provenance du Sud du Canada. Inuvik et Whitehorse entrent dans cette catégorie de collectivités.

- Le service direct qu'elle se propose d'exploiter entre Vancouver et Inuvik permettra aux voyageurs d'économiser temps et argent

- Elle prévoit transporter 7 250 passagers entre Vancouver et Whitehorse et 4 220 passagers entre Vancouver et Inuvik au cours de sa première année d'exploitation, pour atteindre un coefficient de remplissage moyen de 56 p. 100.

Les intervenants à l'appui de la requête ont fait, entre autres, les commentaires suivants: le service proposé par la requérante offrira un mode de transport moins cher et profitera à l'économie du Yukon; il permettra à la requérante de faire concurrence à CP Air, et seule la concurrence assurera au consommateur les meilleurs prix et services possibles; les tarifs aussi bien que le temps de déplacement entre Vancouver et Whitehorse seront réduits; et un service supplémentaire est nécessaire parce que les services de transport-marchandises entre Vancouver et Whitehorse sont insuffisants.

Dans son intervention contraire à l'agrément de la requête, CP Air soutient les points suivants:

- Whitehorse est située dans la zone réglementée, et la requête ne devrait pas être agréée tant que la requérante n'aura pas

point for resupply of drilling in the Beaufort Sea; much of the resupply originates in Vancouver and the demand is growing;

- the addition of Vancouver to its licence is consistent with the recommendations of the *Summary Report on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas*; the Committee recommended that some communities could benefit from additional north/south unit toll service - Inuvik and Whitehorse were two such communities;

- the proposed direct service between Vancouver and Inuvik will result in cost savings and reduced trip time for travellers;

- it estimates that it will carry 7,250 passengers between Vancouver-Whitehorse and 4,220 passengers between Vancouver-Inuvik during the first year of operation and expects to achieve an average 56 percent load factor.

The interventions in support included the following comments: the proposed service by PWA will provide lower cost transportation and will be a benefit to the Yukon economy; it will provide competition to CP Air and only through competition will the best combination of price and service be ensured; it will result in lower fares and reduced travel time between Vancouver and Whitehorse; and the cargo capacity between Vancouver and Whitehorse is inadequate and more service is needed.

In its opposing intervention, CP Air states that:

- Whitehorse is within the regulated zone and the application should not be approved unless PWA has provided suffi-

satisfait au critère de la commodité et des besoins du public.

- La requérante n'a prouvé ni la nécessité ni la demande du service proposé. À partir du 28 avril 1985, PWA offrira son nouvel horaire d'été 1985, soit six vols sans escale et sept à une escale par semaine entre Vancouver et Whitehorse. Il s'agit là d'un service suffisant.

- Ces vols entre Vancouver et Whitehorse font partie de son service à destination du Nord. Ainsi, toute fragmentation du marché pourrait déséquilibrer ce service.

- L'allégation de la requérante voulant que sa requête soit conforme au *Rapport provisoire du Comité des transports aériens sur les services aériens des régions éloignées et du Nord* ne justifie pas l'adjonction du point Vancouver à son permis. Il ne lui suffit pas de montrer qu'elle apportera de la concurrence sur la route Vancouver-Whitehorse.

- Si la requête est agréée, la requérante devrait être limitée à deux vols par semaine comme elle le demande dans sa requête.

La requérante réplique ainsi à l'intervenante:

- "(traduction) Pacific Western offre actuellement deux allers-retours à une escale par semaine entre Vancouver et Whitehorse, en vertu de deux de ses permis qui ont comme point commun Prince George." La présente requête devrait être considérée comme un regroupement de permis régi par la *Nouvelle politique aérienne du Canada*.

- Pendant deux ans, avant octobre 1984, CP Air n'offrait qu'un service à une escale entre Vancouver et Whitehorse. Elle a lancé son service sans escale après avoir établi son service à une escale via Prince George en octobre 1984. Son

cient proof of public convenience and necessity;

- PWA has not provided any evidence of need or demand for the proposed service; it proposes to provide, in accordance with its Summer 1985 schedule which comes into effect on April 28, 1985, six weekly non-stop flights and seven weekly one-stop flights between Vancouver and Whitehorse which is adequate service;

- its flights between Vancouver and Whitehorse are part of overall service to the North and any fragmentation of the market could upset the delicate balance of service to the North;

- PWA's statement that the application is consistent with the Air Transport Committee's *Summary Report on Adequacy of Air Service in Northern and Remote Areas* is insufficient justification for the addition of Vancouver to its licence; PWA must say more than that it will bring more competition to the Vancouver-Whitehorse route, and

- should the application be approved, then PWA should be restricted to two weekly flights as indicated in its application.

In its reply, PWA states that:

- "Pacific Western currently offers two one-stop round trip flights per week between Vancouver and Whitehorse by bridging two existing licences over the common point of Prince George"; this application should be viewed as a licence consolidation falling within the *New Canadian Air Policy*;

- during the two years prior to October, 1984, CP Air only offered one-stop service between Vancouver and Whitehorse; CP Air's non-stop service was introduced after it started its one-stop service via Prince George in

service concurrentiel était la cause du niveau de service entre Vancouver et Whitehorse.

- Elle ne déséquilibrera pas le service à destination du Nord en offrant ses deux vols par semaine. La plupart du trafic acheminé entre Vancouver et Whitehorse utilise le service sans escale de CP Air, et le trafic provenant d'autres points à destination de Whitehorse utiliserait le service à une escale. Le service sans escale qu'elle se propose d'exploiter ne toucherait aucunement le trafic qui fait correspondance.

- Rien ne justifie la limite de deux vols par semaine.

DÉCISION DU COMITÉ

Le Comité a étudié la requête, les documents à l'appui et les interventions précitées.

Le Comité constate que la requérante cherche à offrir un service sans escale entre Vancouver et Whitehorse en ajoutant à son permis le point Vancouver et, par le fait même, à faire concurrence à CP Air qui, à l'heure actuelle, est le seul transporteur à offrir un service sans escale entre ces deux points. La requérante effectue actuellement deux vols par semaine entre Vancouver et Whitehorse via Prince George et fait ainsi concurrence au service à une escale via Fort St. John de CP Air. La requérante soutient cependant que la région visée a besoin d'un service supplémentaire.

Le Comité est d'avis qu'une concurrence accrue offrira des avantages au public qui voyage entre Vancouver et Whitehorse. Il estime que le service à une escale qu'offre la requérante deux fois par semaine est en partie responsable de l'amélioration du service entre ces deux points et, évidemment, de l'augmentation du service sans escale de CP Air entre Vancouver et Whitehorse. De la même façon, le service proposé de deux vols sans escale par semaine peut avoir poussé CP Air à prendre récemment la décision d'offrir six vols sans escale par semaine entre Vancouver et Whitehorse. Le Comité en conclut que le public voyageur a bénéficié de la concurrence accrue, et

October, 1984; its competitive service was responsible for the present level of service between Vancouver and Whitehorse:

- its twice weekly flights would not upset the balance of service to the North; most of the Vancouver-Whitehorse traffic travels on CP Air's non-stop flight; traffic from other points to Whitehorse would connect on the one-stop flight; its proposed non-stop flights would not affect connecting traffic; and

- there is no justification to have a restriction of two flights per week.

BY THE COMMITTEE

The Committee has considered the application, the material in support and the interventions referred to.

The Committee notes that PWA wishes to be able to provide non-stop service between Vancouver and Whitehorse through the addition of Vancouver to its licence and in so doing provide competition to CP Air which at present is the sole carrier offering non-stop service between these two points. PWA provides a twice weekly one-stop service between Vancouver and Whitehorse via Prince George which competes with CP Air's one-stop service via Fort St. John; however, PWA argues that additional service is required.

The Committee is of the opinion that additional competition will benefit the travelling public between Vancouver and Whitehorse. The introduction of twice weekly one-stop service by PWA, in the Committee's opinion, contributed to improved service between the two points, and evidently acted as a stimulant to increased CP Air non-stop service between Vancouver and Whitehorse. Similarly, PWA's proposed service of two non-stop flights per week may have contributed to CP Air's recent decision to offer six non-stop flights per week between Vancouver and Whitehorse. This suggests to the Committee that the travelling public have benefitted from competition and that the

que le service proposé par la requérante est requis pour que la route Vancouver-Whitehorse continue d'être bien desservie.

À la page 35 de son *Rapport final sur les services aériens des régions éloignées et du Nord*, le Comité déclare ce qui suit:

> Sans préconiser une politique de libéralisation totale et tout en désirant maintenir des services de grande qualité durant toute l'année, nous sommes convaincus qu'il serait bon d'augmenter le nombre de transporteurs autorisés à offrir des services à taux unitaires entre certaines localités des régions éloignées et du Nord et le Sud (voir tableau 2.1), de façon à faire profiter ces localités des avantages de la concurrence. Nous recommandons donc que le C.T.A. continue d'appliquer le critère de la commodité et des besoins présents et futurs du public à toutes les demandes relatives à la prestation de nouveaux services à taux unitaires offerts tout au long de l'année dans les régions éloignées et du Nord, mais qu'il tienne aussi compte des avantages de la concurrence.

La requérante n'est pas un nouveau transporteur sur le marché Vancouver-Whitehorse puisqu'elle y offre déjà un service, mais les vols sans escale qu'elle se propose d'offrir constituent en quelque sorte un service supplémentaire concurrentiel à taux unitaires visé par la recommandation susmentionnée.

Le Comité est d'avis que le public bénéficiera du nouveau service de la requérante en ce qu'il pourra choisir entre transporteurs qui offrent des services sans escale entre Vancouver et Whitehorse. En outre, par suite de la concurrence accrue, il jouira de tarifs aériens réduits.

Le Comité reconnaît que le service sans escale proposé par la requérante détournera probablement une partie du trafic du service sans escale de CP Air, obligeant peut-être cette dernière à réduire la fréquence de ses vols sans escale. Le cas échéant, le Comité est d'avis que la requérante assurerait un service de remplacement, et que le public continuerait de recevoir un service sans escale assez fréquent entre Vancouver et Whitehorse.

proposed PWA service is required to ensure that the Vancouver-Whitehorse route continues to receive a high level of service.

The Committee at page 35 of its *Final Report on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas* stated that:

> While not advocating an "open skies" policy with respect to these services and with due concern for the maintenance of a high quality, year-round service, we are convinced that it is appropriate for certain northern and remote area communities (Table 2.1) to receive a limited amount of additional unit toll air service to/from southern Canada by another carrier and to extend thereby the benefits of a competitive market place. In making such a recommendation, we suggest that all applications for such new, year-round, unit toll air services by another carrier to/from these points be licensed by the A.T.C. on the basis of present and future public convenience and necessity but which also places an increased emphasis on the benefits of competition.

Although PWA is not a new carrier in the Vancouver-Whitehorse market, since it already provides service between the points, the non-stop service proposed by PWA, in providing new alternative opportunities for such service, constitutes a form of additional competitive unit toll service as envisaged by the above-noted recommendation.

The Committee is of the opinion that the public will benefit from the new PWA service in that there will now be a choice of carriers providing non-stop service between Vancouver and Whitehorse and the public could benefit from reduced air fares as a result of competition.

The Committee recognizes that PWA's proposed non-stop service will likely divert some traffic from CP Air's non-stop service with the result that CP Air may be inclined to reduce its non-stop frequency. If this were to occur, the Committee is of the view that PWA would provide replacement service and the public would continue to receive fairly frequent non-stop service between Vancouver and Whitehorse.

La requête jouit d'un appui considérable, et le Comité est d'avis que l'envergure du marché Vancouver-Whitehorse justifie l'exploitation de deux services concurrentiels sans escale. Le Comité croit fermement que les deux transporteurs concurrentiels rajusteront leurs horaires et la fréquence de leurs vols d'après la demande et que la présence des deux compagnies assurera la prestation continue d'un service sans escale fréquent entre Vancouver et Whitehorse.

Après une étude minutieuse des éléments de preuve qui lui ont été soumis, le Comité conclut que le service proposé est requis par la commodité et les besoins présents et futurs du public.

En conséquence, la requête présentée par Pacific Western Airlines Ltd. en vue de modifier le permis A.T.C. 1023/59(S) en y ajoutant le point Vancouver est par la présente agréée.

Un nouveau permis portant le n° A.T.C. 1023/59(S) sera délivré à la requérante dès qu'elle se sera conformée aux exigences applicables du Comité, notamment à celles concernant le financement, les assurances et le dépôt de tarifs.

PWA has considerable support for its proposed service between Vancouver and Whitehorse and the Committee is of the opinion that the market is sufficiently large to sustain two competitive non-stop services. The Committee is of the firm belief that the two competing carriers will adjust service schedules and frequencies according to market demand and that the presence of both carriers will ensure the continued provision of frequent non-stop service between Vancouver and Whitehorse.

After carefully considering the evidence before it, the Committee concludes that the proposed service is required by the present and future public convenience and necessity.

Accordingly, the application by Pacific Western Airlines Ltd. to amend Licence No. A.T.C. 1023/59(S), by adding the point Vancouver, is hereby approved.

A new document of licence, bearing Licence No. A.T.C. 1023/59(S), will issue to the applicant upon compliance with the tariff filing, insurance and other requirements of the Committee.

1. **Requête déposée par Air Ontario Limited en autorisation d'exploiter un service aérien commercial de la classe 9-2 international régulier (entre points déterminés) afin de desservir Toronto (Ontario), Canada et Atlantic City (New Jersey), États-Unis, au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe E.**

2. **Requête présentée par Skycharter Limited en autorisation d'exploiter un service aérien commercial de la classe 9-3 international (entre points déterminés) afin de desservir Toronto (Ontario) au Canada et Atlantic City (New Jersey) aux États-Unis, au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe D.**

1. **Application by Air Ontario Limited for authority to operate a Class 9-2 International Regular Specific Point commercial air service serving the points Toronto, Ontario, Canada and Atlantic City, New Jersey, U.S.A. using fixed wing aircraft in Group E.**

2. **Application by Skycharter Limited for authority to operate a Class 9-3 International Specific Point commercial air service serving the points Toronto, Ontario, Canada and Atlantic City, New Jersey, U.S.A. using fixed wing aircraft in Group D.**

Répertorié: Air Ontario Ltd. (Re)

Indexed as: Air Ontario Ltd. (Re)

Comité des transports aériens: M.D. Armstrong et J.-L. Bourret.

Air Transport Committee: M.D. Armstrong and J.-L. Bourret.

Décision n°: 8998
Date de la décision: le 10 juillet 1985
Dossiers n°s: 2-A821-8
2-S471-3

Decision No.: 8998
Date of Decision: July 10, 1985
File Nos.: 2-A821-8
2-S471-3

Transport aérien - Service aérien commercial international entre points déterminés - Processus de sélection d'un transporteur aérien fondé sur la capacité de desservir le public et celle de concurrencer efficacement les transporteurs américains.

Air Transport - International Regular Specific Point commercial air service - Selection process of an air carrier based upon the ability to serve the public and to compete effectively with U.S. carriers.

*En vertu de l'*Accord de services régionaux, locaux et de navette (Accord SRLN) prévu dans l'échange de notes diplomatiques ETT-1483 et 300 du 21 août 1984 entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique, *Air Ontario Limited (ci-après Air Ontario) et Skycharter Limited (ci-après Skycharter) ont chacune déposé séparément une requête auprès du ministre des Transports en vue d'exploiter un service aérien commercial entre Toronto (Ontario), Canada et Atlantic City (New Jersey), États-Unis. Aucune autre requête ne fut présentée.*

Pursuant to the Regional, Local and Commuter Services Agreement (RLCS Agreement) contained in Diplomatic Notes ETT-1483 and 300 exchanged between the Governments of Canada and of the United States of America on August 21, 1984, *Air Ontario Limited (hereinafter Air Ontario) and Skycharter Limited (hereinafter Skycharter) applied to the Minister of Transport for authority to operate a commercial air service between the points Toronto, Ontario, Canada and Atlantic City, New Jersey, U.S.A. No other competing applications were received.*

Conformément à l'article 19 de la Loi sur l'aéronautique *et de l'Accord SRLN, le Ministre*

In accordance with section 19 of the Aeronautics Act *and the RLCS agreement, the Minister re-*

a chargé le Comité des transports aériens (ci-après Comité) de choisir le transporteur aérien le plus apte à desservir la liaison susmentionnée.

Lors de ce processus de sélection, la décision du Comité devait reposer sur deux critères, à savoir la capacité de desservir le public et celle de concurrencer efficacement les transporteurs américains, aux termes de l'article 23.3 de la Partie I du "Guide pour la rédaction et le dépôt de requêtes par les transporteurs canadiens en autorisation d'obtenir un permis d'exploitation de services aériens commerciaux, aux termes de l'Accord de services régionaux, locaux et de navette conclu entre le gouvernement Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique".

Décision: *Suite à l'analyse des requêtes, des documents à l'appui et des interventions afférentes, le Comité a rejeté la demande de Skycharter et agréé celle de Air Ontario.*

Le Comité a étudié les requêtes à la lumière des quatre facteurs suivants:

- *la capacité des aeronefs,*
- *les indicateurs de la demande,*
- *la justification des prévisions,*
- *le service et les prix.*

Les principales constatations du Comité se résument comme suit:

1) *Les lettres d'appui à la demande d'Air Ontario témoignaient de façon concrète du vif intérêt que suscitaient le service proposé à l'encontre de celui projeté par Skycharter qui reposait sur une preuve moins tangible.*

2) *Les tarifs inférieurs et le nombre supérieur de places disponibles par semaine qu'offrirait Air Ontario répondraient davantage aux besoins des organisateurs de voyage.*

3) *Le service à horaire régulier que serait tenue d'exploiter Air Ontario correspondrait mieux aux aspirations du marché touristique visé.*

4) *L'expérience d'Air Ontario dans la prestation de services réguliers intérieurs et*

quested that the Air Transport Committee (hereinafter Committee) undertake the selection and licensing of the carrier to provide the aforementioned service.

As stated in Section 23.3 of Part I of the "General Guide for the Preparation and Filing by Canadian Applicants of Application for Licences to Operate Commercial Air Services under the Regional, Local and Commuter Services Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America," the decision of the Committee with respect to the selection of an air carrier should be based upon the ability of the applicant to serve the public and to compete effectively with U.S. carriers.

Decision: *Upon consideration of the applications, the material in support and the interventions referred to, the Committee denied the application from Skycharter and approved the application by Air Ontario.*

The Committee analysed the applications under the following four elements:

- *aircraft;*
- *indications of demand,*
- *basis of establishing traffic forecasts, and*
- *service and pricing plans.*

The Committee made the following findings of fact:

1) *The letters in support of the application by Air Ontario seemed to indicate some demand for, and interest in, the proposed service while the basis of Skycharter's forecasts did not seem to be as tangible.*

2) *The lower fares proposed by Air Ontario together with the larger seating capacity of the aircraft to be used would be more appropriate for tour packages.*

3) *Air Ontario's schedule offering a regular Specific Point commercial air service seemed to be more suitable for the target tourist.*

4) *Air Ontario's experience in providing domestic and transborder scheduled ser-*

transfrontaliers et de services d'affretement entre Toronto et Atlantic City militaient en sa faveur.

5) *En raison de ses tarifs, Air Ontario serait plus en mesure de concurrencer les transporteurs américains.*

Suite à ces alternatives, le Comité a conclu qu'Air Ontario saurait le mieux répondre à la demande du public et concurrencer les transporteurs americains. Il délivrera donc un permis a Air Ontario l'autorisant à exploiter un service aérien commercial tel qu'énoncé dans l'intitulé 1.

Lois citées

Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A-3, art. 19.

Règlements cités

Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C. 1978, chap. 3, art. 3(1)j), 20(1).

Doctrine citée

Accord de 1968 relatif au transport aérien conclu entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, art. IIId), VIII, IX, X, XI.

Accord de services régionaux, locaux et de navette conclu entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique dans l'échange de notes diplomatiques ETT-1483 et 300, daté du 21 août 1984.

Guide pour la redaction et le dépôt de requêtes par les transporteurs canadiens en autorisation d'obtenir un permis d'exploitation de services aériens commerciaux, aux termes de l'Accord de services régionaux, locaux et de navette conclu entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, Partie I, art. 23.3.

vices as well as its experience providing Toronto-Atlantic City charters was definitely an asset in favour of that carrier.

5) *Air Ontario's proposed lower fares would allow it to compete more effectively with any U.S. carriers on the aforementioned liaison.*

Therefore, the Committee concluded that Air Ontario was best suited to serve the public and to compete effectively with U.S. carriers. Accordingly, the Committee issued to Air Ontario a licence authorizing it to operate a commercial air service as set out in the Title (1) above.

Statutes referred to

Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3, s. 19.

Regulations referred to

Air Carrier Regulations, C.R.C. 1978, c. 3, ss. 3(1)(j), 20(1).

Authorities referred to

1966 Air Transport Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America, Articles III(d), VIII, IX, X, XI.

Regional, Local and Commuter Services Agreement contained in Diplomatic Notes ETT-1483 and 300 exchanged between the Government of Canada and the Government of the United States of America, dated August 21, 1984.

General Guide for the Preparation and Filing by Canadian Applicants of Application for Licences to operate Commercial Air Services under the Regional, Local and Commuter Services Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America, Part I, Section 23.3.

DÉCISION

Air Ontario Limited (ci-après Air Ontario) a demandé au ministre des Transports l'autorisation d'exploiter le service aérien commercial énoncé dans l'intitulé 1. Cette demande a été déposée en vertu de l'*Accord de services régionaux, locaux et de navette* (Accord SRLN), prévu dans l'échange de notes diplomatiques ETT-1483 et 300 du 21 août 1984 entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique.

Conformément aux dispositions de la mise en vigueur de l'accord et à l'article 19 de la *Loi sur l'aéronautique*, le ministre des Transports faisait parvenir, le 13 novembre 1984, la requête à la Commission pour que cette dernière amorce le processus de sélection d'un transporteur.

Le 12 décembre 1984, avant que ne soit amorcé le processus, le ministre des Transports faisait parvenir à la Commission la requête de Skycharter Ltd. (ci-après Skycharter) aux fins d'examen. Le Comité des transports aériens a reçu une requête modifiée de Skycharter le 25 janvier 1985.

Le Comité a fait publier un avis public du service proposé SPN002 dans les journaux de la région de Toronto. L'avis public mentionnait que la Commission avait été appelée à choisir un transporteur aérien et à lui octroyer un permis l'autorisant à exploiter un service entre Toronto (Ontario), Canada et Atlantic City (New Jersey), États-Unis, conformément aux dispositions de l'accord portant sur les autorisations automatiques, et invitait toute personne intéressée à fournir ledit service à présenter une demande au plus tard le 28 février 1985.

À l'exception de la requête de Skycharter, la Commission n'a reçu aucune autre requête.

Copie des deux requêtes, accompagnée d'une lettre du 7 mars 1985, a été envoyée aux requérantes ainsi qu'aux personnes intéressées. Ces dernières étaient avisées qu'elles avaient dix jours à partir de la date de réception de la lettre

DECISION

Air Ontario Limited (hereinafter Air Ontario) has applied to the Minister of Transport for authority to operate the commercial air service set out in the Title (1) above. This application was made pursuant to the Regional, Local and Commuter Services Agreement (RLCS Agreement) contained in Diplomatic Notes ETT-1483 and 300 exchanged between the Government of Canada and of the United States of America on August 21, 1984.

In conformity with the arrangements for the implementation of this agreement and pursuant to Section 19 of the *Aeronautics Act*, the Minister of Transport, by letter dated November 13, 1984 referred the application to the Commission for the initiation of a competitive selection process.

On December 12, 1984 prior to initiation of the above-noted selection process, the Minister of Transport also forwarded the application of Skycharter Ltd. (hereinafter Skycharter) to the Commission for inclusion in the selection process. An amended application by Skycharter was received by the Air Transport Committee on January 25, 1985.

The Committee caused a Public Notice of Service Proposal SPN002 to be published in the Toronto area newspapers. The Public Notice stated that the Commission had been requested to undertake the selection and licensing of one carrier to provide a commercial air service between the points Toronto, Ontario, Canada and Atlantic City, New Jersey, U.S.A. in conformity with the automatic provisions of the RLCS agreement and invited any person interested in filing a competing application to provide the aforementioned service to do so no later than February 28, 1985.

Except for the application by Skycharter, no other competing application was received.

Under cover of a letter dated March 7, 1985, copies of the two applications were provided to the applicants and registered interested persons with the advice that all applicants and registered interested persons would have ten days

pour déposer une intervention favorable ou contraire à l'une ou l'autre des requêtes.

Air Ontario fait valoir les points suivants:

- Il faut utiliser des services d'affrètement pour se rendre de Toronto à Atlantic City sans faire d'escale. Avec les services aériens réguliers, le voyage prend environ trois heures et, chaque fois, il faut changer d'aéronef en cours de route.

- Elle offrirait chaque semaine cinq allers-retours sans escale entre Toronto et Atlantic City, vers l'heure du midi.

- Depuis cinq ans, Atlantic City attire de plus en plus de touristes. Selon la publication *Canadian Travel News*, la ville a accueilli 23 millions de visiteurs en 1982, comparativement à 2 millions seulement en 1976.

- La demande d'un service aérien direct entre Toronto et Atlantic City provient de quatre sources, nommément d'organisateurs d'escapades aux maisons de jeu et de voyages à forfait, de responsables de réunions et de congrès et de l'industrie du tourisme en général. Un service régulier permettra aux propriétaires de casinos et aux organisateurs d'escapades de répartir la demande aux heures de pointe et aux joueurs de planifier plus aisément leurs visites à Atlantic City. En outre, le service proposé offrira des tarifs réduits pour les voyages tout compris et les vols de fin de semaine à achat anticipé. Les propriétaires d'hôtels d'Atlantic City préfèrent les vols du midi qui leur donnent plus de temps pour préparer les chambres. En ce qui concerne le marché des congrès, les vols réguliers facilitent la planification des réunions et activités, et donnent plus de latitude aux congressistes lorsqu'ils prennent leurs dispositions de voyage.

- Elle est parfaitement en mesure d'offrir le service proposé puisqu'elle assure déjà un service régulier à destination de

from receipt of the letter to file interventions in support or in opposition to any or all of the applications.

Air Ontario submits that:

- at the present time non-stop air travel between Toronto and Atlantic City requires the use of charter services. Use of scheduled air services between Toronto and Atlantic City entails travelling times of approximately three hours and always a enroute change of aircraft;

- the proposed service would introduce five, non-stop, midday, return flights per week between Toronto and Atlantic City;

- the tourist appeal of Atlantic City has increased substantially in the last five years. According to the publication, Canadian Travel News, Atlantic City hosted 23 million visitors during 1982 versus only two million during 1976;

- the demand for direct Toronto-Atlantic City air service is from four sources: gambling junkets, tour packages, meetings and conventions, and general tourism. Scheduled flights will allow casino operators and junket representatives the ability to spread peak demand and will afford gamblers more flexibility in planning visits to Atlantic City. The fare structure of the proposed service will allow for low-cost inclusive tour fares and lower advance purchase weekend fares. Atlantic City hotels have indicated that midday flights are preferred, allowing the preparation of rooms after guests depart and before new guests arrive. With respect to the convention market, scheduled flights provide a basis for planning meetings and events and give conventioners additional flexibility in making their own travel arragements;

- it is well suited to provide the service proposed given that it currently provides scheduled service to Toronto and that it

Toronto, sans compter le service transfrontalier qu'elle a exploité, avec succès d'ailleurs, au moyen d'un aéronef à turbopropulseur à 50 places. Elle se propose d'utiliser un Convair 580 à 55 places, aéronef qui convient parfaitement au marché visé puisqu'il permet d'offrir à la fois bonne fréquence de vols, transport rapide et confortable et prix raisonnables.

- Elle prévoit atteindre les coefficients d'occupation et de remplissage suivants:

	Année 1	Année 2
Passagers	14 900	21 200
Coefficient d'occupation (pourcentage)	52	53
Marchandises (kilogrammes)	5 000	6 000

Air Ontario a modifié sa requête par l'addition des lettres d'appui des parties suivantes:

- Chambre de commerce d'Atlantic City
- Atlantic City Convention & Visitors Bureau
- Innovative Travel Group, Atlantic City
- V.I.P. International, Scarborough (Ontario)
- Vacances Air-Fair Holidays, Toronto

L'Atlantic City Convention & Visitors Bureau (CCV) a souligné que la ville changeait rapidement pour devenir un lieu de vacances et un centre de congrès, et qu'elle accueillerait probablement quelque 30 millions de touristes en 1984. Le CCV et la Chambre de commerce d'Atlantic City ont tous deux remarqué que les Canadiens demandent maintenant beaucoup plus de renseignements au sujet d'Atlantic City. Par ailleurs, le CCV a affirmé que le service proposé serait des plus bienvenus à Atlantic City où les services aériens laissent à désirer. Quant à la Chambre de commerce, elle a souligné que le service proposé permettra aux Canadiens de se rendre directement à Atlantic City en moins de temps.

Les trois autres lettres d'appui proviennent d'entreprises de planification de vacances. Toutes ont manifesté leur enthousiasme à l'égard du

has successfully provided transborder air service using 50 passenger turboprop aircraft. The Convair 580 (55-seat passenger capacity) aircraft which would be used on the service proposed, is an ideal aircraft to develop the market as it permits appropriate flight frequency and provides fast and comfortable transportation at reasonable cost; and

- passenger load factor and cargo projections are:

	Year 1	Year 2
Passengers	14,900	21,200
Load factor (percent)	52	53
Cargo (kg.)	5,000	6,000

Air Ontario amended the application to include letters of support from:

- Atlantic City Chamber of Commerce;
- Atlantic City Convention & Visitors Bureau;
- Innovative Travel Group, Atlantic City;
- V.I.P. International, Scarborough, Ontario; and
- Vacances Air-Fair Holidays, Toronto

The Atlantic City Convention & Visitors Bureau noted the city's rapid re-development as a major resort and convention centre and stated that it expects approximately 30 million visitors to Atlantic City during 1984. Both the Bureau and the Atlantic City Chamber of Commerce stated that they had found that there has been a large increase in demand for information on Atlantic City from Canadian cities. The Bureau stated that it would welcome the service proposed and that there is ample room to improve air services to Atlantic City; the Chamber of Commerce noted that the proposed service will enable Canadians to, "... arrive in a more timely and direct route".

The other three letters of support are from vacation-planning businesses. They expressed enthusiasm for the service proposed and indi-

service proposé et affirmé qu'elles s'en serviraient pour vendre leurs produits. La compagnie Innovative Travel Group s'est dite souvent obligée de refuser des demandes de voyages parce que très peu de transporteurs à la demande se rendent à Atlantic City à partir de Toronto ou de Montréal. La firme V.I.P. International, qui représente l'Atlantis Hotel & Casino, utilise depuis trois ans les services d'affrètement de la requérante dont elle est d'ailleurs extrêmement satisfaite. Quant à Vacances Air-Fair Holidays, elle désire utiliser ses hôtels à Atlantic City et offrir des voyages tout compris en ayant recours aux services de la requérante.

Skycharter fait valoir les points suivants:

- Selon le recensement de 1981 de Statistique Canada, on compte 3 093 000 habitants dans le grand Toronto. Par ailleurs, au cours de son analyse de marché de 1984, le Financial Post a estimé à 6 000 000 de personnes le marché situé dans un rayon de 150 milles de Toronto.

- Le *Department of Regional Planning and Development* d'Atlantic City prévoit qu'en 1985 la population de la ville atteindra 207 377. À l'heure actuelle, la ville accueille plus de 1 500 000 de touristes par année, et environ 100 000 habitants des banlieues s'y rendent quotidiennement pour travailler. En outre, environ 80 millions de personnes vivent à moins de 24 heures d'Atlantic City. Le trafic qui est acheminé vers la ville et ses environs par tous les modes de transport a quintuplé depuis 1982.

- Elle utilisera trois Falcon 20, aéronef qui convient le mieux au service qu'elle propose.

- Aucun service de transport direct ne relie Toronto à Atlantic City. Il est dans l'intérêt du public d'offrir une liaison aérienne directe entre ces deux points, et les entreprises commerciales les plus touchées appuient le projet.

- Le grand nombre de vols d'affrètement fournis par les principaux transporteurs montre clairement à quel point il y a une demande pour les services aériens.

cated that they would incorporate it into their travel/sales promotions. Innovative Travel Group stated that many of its travel requests cannot be accommodated due to the few charter airlines that will fly from Toronto or Montreal to Atlantic City. V.I.P. International noted that as a junket representative for the Atlantis Hotel & Casino it has used Air Ontario charters for the past three years and has been "extremely pleased" with the service. Vacances Air-Fair Holidays stated its desire to use its hotel blocks in Atlantic City and offer inclusive tour packages with Air Ontario.

Skycharter submits that:

- according to the Statistics Canada 1981 census, metropolitan Toronto had a population of 3,093,000 and the Financial Post Survey of Markets (1984) estimates a market population of 6,000,000 people, "... within a one hundred and fifty mile circumference of Toronto.";

- the Atlantic City Department of Regional Planning and Development projects a 1985 population of 207,377. The commuting population for work approximates another 100,000 with annual tourism exceeding 1,500,000. Approximately 80 million people live within one day's commuting distance of Atlantic City. Traffic by all traffic modes into Atlantic City and area has increased five-fold since 1982;

- three Falcon 20 aircraft will be used on the service proposed. They are the most suitable aircraft for the service proposed;

- no direct transportation services of any kind connect Toronto and Atlantic City. A direct air link between these points is in the public interest and is supported by the relevant commercial organizations;

- the demand for air services is confirmed by the numerous air charters run by major carriers;

- Elle prévoit transporter en moyenne 32 passagers par jour, c'est-à-dire 16 dans chaque direction, soit un total de 11 680 passagers par année. En effectuant deux allers-retours par jour au moyen d'un aéronef à 10 places, elle prévoit atteindre un coefficient d'occupation de 80 p. 100. Il s'agit là d'une estimation bien fondée, établie à partir de discussions avec divers organismes, notamment:

  - Atlantic City Hotel Association
  - Department of Regional Planning and Development of Trade de Toronto
  - Chambre de commerce de Toronto
  - Skylark & Paramount Holidays (Toronto)
  - Skyway Tours (Toronto)
  - Nevada Vacations (Toronto)
  - Sunquest Vacations (Toronto)
  - Casino Amusements (Toronto)

Dans son intervention contraire à l'agrément de la requête de Skycharter, Air Ontario fait les commentaires suivants:

- Dans plusieurs de ses décisions, le Comité des transports aériens a énoncé certains critères dont il faut tenir compte pour choisir un transporteur parmi plusieurs requérants qui veulent obtenir l'autorisation d'exploiter le même type de service, à savoir:

  - l'expérience des transporteurs
  - la conformité des aéronefs proposés avec le service
  - les tarifs prévus par les transporteurs
  - la capacité et l'horaire proposés par les transporteurs
  - l'appui manifesté par le public à l'égard du service proposé
  - la viabilité du service proposé.

- Air Ontario a beaucoup d'expérience dans la prestation de services réguliers du genre qu'elle propose. En effet, elle a exploité des services réguliers intérieurs pendant 20 ans et des services réguliers transfrontaliers entre London et Cleveland et entre Toronto et Hartford/

- it forecasts an average of 16 passengers in each direction each day, for a total of 32 passengers per day (11,680 passengers per year). As Skycharter will be flying two round trips every day using 10-passenger aircraft, the anticipated load factor is 80 percent. The forecast is an "educated estimate" based upon discussions with several entities including:

  - Atlantic City Hotel Association;
  - Department of Regional Planning and Development of Trade of Toronto;
  - Board of Trade of Toronto;
  - Skylark & Paramount Holidays (Toronto);
  - Skyway Tours (Toronto);
  - Nevada Vacations (Toronto);
  - Sunquest Vacations (Toronto); and
  - Casino Amusements (Toronto)

In its opposing intervention, Air Ontario made the following comments:

- in several decisions the Air Transport Committee has set out criteria to be used in selecting one of two or more carriers seeking authority to operate the same type of service. For such selection the Air Transport Committee has considered:

  - the experience of the carriers;
  - the suitability of aircraft proposed to be operated by the carriers;
  - the rates proposed to be charged by the carriers;
  - the capacity and scheduling proposed by the carriers;
  - the support from the public for the carriers' proposed service; and
  - the viability of the service proposed by the carriers;

- by virtue of Air Ontario's twenty years of providing domestic scheduled services as well as Air Ontario's operation of transborder scheduled services between London and Cleveland and Toronto and Hartford/Springfield, it has substantial experience in providing scheduled ser-

Springfield. En outre, elle a de l'expérience dans la prestation de services d'affrètement entre Toronto et Atlantic City. Skycharter, par contre, n'a jamais assuré de services aériens réguliers.

- Le Convair 580 qu'elle se propose d'utiliser convient parfaitement au marché Toronto-Atlantic City alors que le Falcon 20 de Skycharter n'a ni la capacité ni l'attrait voulus pour le desservir.

- Dans sa requête, Air Ontario propose un tarif économique aller simple de 152 $ ainsi que des tarifs réduits et d'excursion qui favoriseront l'expansion du marché Toronto-Atlantic City. Ce n'est qu'après avoir consulté les utilisateurs éventuels de son service qu'elle a établi ses tarifs. Quant à Skycharter, elle propose un tarif économique de 200 $ et aucun tarif réduit ou d'excursion.

- Les vols qu'Air Ontario offrira le midi permettront aux clients des hôtels de s'inscrire et de partir à des heures plus commodes et aux passagers de se rendre aux casinos aux heures de pointe. Les vols de matin et de nuit que Skycharter se propose d'assurer entre Toronto et Atlantic City conviennent bien aux voyageurs d'affaires, mais peu aux touristes qui constituent en grande partie le marché Toronto-Atlantic City.

- Air Ontario a déposé plusieurs lettres à l'appui de son service, alors que Skycharter n'en a aucune.

- Air Ontario s'est assurée que son service répond aux besoins du marché en discutant longuement avec les utilisateurs éventuels. Il est évident que Skycharter n'a pas fait de même puisque son service ne satisfait pas aux besoins du marché visé.

- Air Ontario a calculé ses recettes et ses coûts à partir de son expérience passée et d'études du marché. Pour sa part, Skycharter n'a fourni aucune preuve à

vices such as is proposed. Air Ontario also has experience in providing charter flights between Toronto and Atlantic City. On the other hand, Skycharter has never operated scheduled air services;

- the Convair 580 aircraft which Air Ontario proposes to use on its proposed service between Toronto and Atlantic City is well suited for the Toronto-Atlantic City market whereas the Falcon 20 which Skycharter proposes to use has neither sufficient capacity nor passenger appeal to serve the market;

- Air Ontario, in its application, proposes a $152 one-way economy fare as well as discount and excursion fares which will be important for developing the Toronto-Atlantic City market These fares were arrived at after consultations with potential users of the service. Skycharter, on the other hand, is proposing a $200 economy fare without discount or excursion fares;

- Air Ontario's proposed noon-time schedule will facilitate convenient check-in and check-out times for hotel guests and ensure that passengers have the prime time for gambling available to them at the casinos. Skycharter's proposed morning and evening flights between Toronto and Atlantic City are well suited for business travellers but not for tourists who comprise the large majority of the Toronto-Atlantic City market;

- there are several letters of support for Air Ontario's proposed service but no support for Skycharter;

- Air Ontario has ensured that its proposed service is tailored to market requirements by having extensive discussions with potential users. It is apparent that Skycharter has not had similar discussions with potential users and that its proposed service is not tailored to satisfy the market; and

- Air Ontario's revenue and cost estimates are based upon past operating experience and detailed market research. Skycharter did not provide evidence

l'appui de ses recettes ou de ses coûts. Il y a lieu de se demander si cette dernière pourrait exploiter un service aérien commercial viable au moyen d'un Falcon 20.

Skycharter réplique ainsi à l'intervention:

- (traduction) Air Ontario est autorisée à assurer des vols à partir de London et, accessoirement, de Toronto. Skycharter, pour sa part, a l'autorisation d'assurer des vols à partir de sa base de Toronto, dans laquelle elle a investi plusieurs millions de dollars.

- (traduction) Air Ontario a de l'expérience dans la prestation de services à taux unitaires, mais Skycharter dessert le public de Toronto depuis plus longtemps.

- (traduction) Compte tenu du fait que la déréglementation vise à encourager la libre entreprise et que les requêtes doivent être fondées sur la viabilité financière du transporteur, Skycharter a fait valoir dans sa requête que ses aéronefs et ses installations à Toronto sont francs d'hypothèques. Elle est prête, disposée et apte à entreprendre le service aérien dont elle demande l'autorisation; il suffit qu'on lui en donne la chance.

DÉCISION DU COMITÉ

Le Comité a étudié la requête déposée par Air Ontario et les lettres d'appui y afférentes ainsi que la requête déposée par Skycharter et l'intervention précitée.

Conformément à l'article 23.3 de la Partie I du *Guide pour la rédaction et le dépôt de requêtes par les transporteurs canadiens en autorisation d'obtenir un permis d'exploitation de services aériens commerciaux, aux termes de l'Accord de services régionaux, locaux et de navette conclu entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique* (ci-après le Guide général), le Ministre a demandé que la sélection d'un transporteur aérien capable de desservir une liaison conformément aux notes diplomatiques ETT-1483 et 300, se fonde sur deux critères, soit la capacité de desservir le

with respect to revenues or costs in support of its application and it is questionable whether Skycharter could operate a viable commercial air service using Falcon 20 aircraft.

In its reply, Skycharter states that:

- Air Ontario is licensed out of London with Toronto operating rights. Skycharter is licensed and based out of Toronto with a multi-million dollar investment on site;

- While Air Ontario have (*sic*) experience in unit toll service, Skycharter has served the public out of Toronto longer; and

- Accepting the acknowledged purpose of deregulation is to encourage free enterprise and that applications should be based on financial viability, Skycharter have (*sic*) presented the Air Transport Committee in their (*sic*) application with unencumbered aircraft and base facilities out of Toronto and are ready, willing and able to undertake the air service applied for, given a fair chance to do so.

BY THE COMMITTEE

The Committee has considered the application by Air Ontario and the letters in support thereof, and the application by Skycharter and the intervention referred to.

As stated in Section 23.3 of Part I of the "*General Guide for the Preparation and Filing by Canadian Applicants of Application for Licences to Operate Commercial Air Services under the Regional, Local and Commuter Services Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America*" (hereinafter the General Guide), the Minister requested that the selection of an air carrier to serve city-pairs in accordance with Diplomatic Notes ETT-1483 and 300 be based upon the ability to serve the public and to compete effectively with U.S. carriers. Conse-

public et celle de concurrencer efficacement les transporteurs américains. C'est dans cette optique que le Comité a analysé les requêtes.

Le Comité a étudié, entre autres, les renseignements suivants qu'ont fournis les requérantes conformément aux exigences du Guide général:

- la capacité des aéronefs
- les indicateurs de la demande
- la justification des prévisions
- le service et les prix.

Le Comité constate les points suivants:

- Skycharter affirme avoir établi ses prévisions après discussion avec plusieurs parties qui, toutes, appuient l'établissement d'un service direct d'aéronefs à réaction à destination d'Atlantic City. Cependant, aucune d'entre elles n'appuie directement le service proposé. Par contre, le service que propose Air Ontario a reçu l'appui non seulement de commerçants et de représentants municipaux, mais aussi d'entreprises de planification de vacances qui se disent prêtes à promouvoir le service en question. Il est vrai que les lettres d'appui ne justifient pas directement les prévisions de marché d'Air Ontario, mais il reste qu'elles montrent que la demande et l'intérêt sont là.

- Skycharter fonde ses prévisions de la demande sur des discussions qu'elle a eues avec diverses parties. À notre avis, il s'agit là de preuves moins tangibles que les lettres d'appui soumises par Air Ontario.

- Le tarif économique aller simple pro forma d'Air Ontario (152 $) est beaucoup moins élevé que le tarif économique aller simple de Skycharter (200 $). Quant au tarif aller-retour payable sept jours à l'avance d'Air Ontario (167 $), il représente moins de la moitié du tarif aller-retour pro forma de Skycharter (400 $). Ces écarts sont peut-être attribuables en partie au fait que Skycharter propose utiliser l'avion d'affaires à réaction Falcon 20 qui permettra aux passagers

quently the Committee has analysed the applications in this context.

Consistent with information required from applicants in the General Guide, the Committee in its analysis included among other considerations:

- aircraft capacity;
- indications of demand;
- basis of establishing traffic forecasts; and
- service and pricing plans.

The Committee notes that:

- while Skycharter has stated that it has based its forecasts on discussions with several parties, all of whom support the establishment of direct jet service to Atlantic City, none of these parties directly supports the proposed service. On the other hand, Air Ontario received support for its proposed service not only from commercial and civic representatives but from vacation-planning businesses which indicated interest in promoting the proposed service. The letters of support, while not directly substantiating the level of demand forecast by Air Ontario, do indicate that there is some demand for, and interest in, Air Ontario's proposed service;

- the basis of Skycharter's forecasts (i.e. discussions with several parties) does not seen to us to be as tangible as the letters of support for Air Ontario's proposed service;

- Air Ontario's pro forma one-way economy fare of $152 is substantially lower than Skycharter's one-way economy fare of $200. Air Ontario's seven day advance round trip fare of $167 is less than one-half of Skycharter's pro forma round trip fare of $400. To some extent the difference in fares may be accounted for by Skycharter's proposed use of the Falcon 20 executive jet aircraft with a one hour one-way flight time compared to Air Ontario's proposed use

de faire l'aller simple en une heure, tandis qu'Air Ontario prévoit utiliser un aéronef à turbopropulseur, le Convair 580 à 55 places, qui parcourt le même trajet en un peu plus d'une heure et demie. Malgré cette différence d'une demi-heure, le Comité est d'avis que les tarifs inférieurs d'Air Ontario, y compris ses tarifs réduits, amèneront plus de gens à voyager entre Toronto et Atlantic City. D'après les nombreuses lettres d'appui, il semble que la demande pour une liaison aérienne directe entre Toronto et Atlantic City viendra surtout des participants aux voyages tout compris et aux escapades aux maisons de jeu. À notre avis, le nombre supérieur de places dans l'aéronef que se propose d'utiliser Air Ontario, ainsi que les tarifs inférieurs de ce transporteur, conviendront davantage aux besoins d'organisateurs de voyages tout compris.

of a 55 seat Convair 580 turbo-prop aircraft with a one-way flight time exceeding one and one-half hours. Nonetheless, it is the Committee's view that the lower fares proposed by Air Ontario including its proposed discount fares would be attractive to a broader spectrum of potential travellers between Toronto and Atlantic City. Based upon many of the letters of support it appears that tour packages and gambling junkets would comprise a large proportion of the demand for direct Toronto-Atlantic City air service. The larger seating capacity of the aircraft proposed to be used by Air Ontario together with this carrier's lower fares would, in our view, be more appropriate for such tour packages;

- Skycharter projette d'offrir 28 allers simples par semaine entre Toronto et Atlantic City, alors qu'Air Ontario n'en prévoit que dix par semaine au cours de sa première année d'exploitation et 14 la deuxième. L'horaire de Skycharter semble bien adapté aux voyageurs d'affaires qui veulent arriver tôt le matin à Toronto ou à Atlantic City et en partir tard en soirée le même jour, mais il répond moins bien au marché visé des touristes et des voyageurs intéressés à faire une escapade aux maisons de jeu.

- Skycharter is proposing to offer 28 one-way flights per week between Toronto and Atlantic City whereas Air Ontario is proposing only 10 one-way flights per week during the first year of operation and 14 one-way flights per week during the second. Nevertheless, while Skycharter's schedule appears to be well suited to business travellers who may want to spend only one day in Toronto or Atlantic City, leaving early in the morning and returning late at night, the appropriateness of Skycharter's schedule for the target tourist and junket markets is less certain;

- Au cours de sa première année d'exploitation, Air Ontario se propose d'effectuer moins de vols par semaine que Skycharter, mais elle offrirait presque deux fois plus de places, soit 550 par semaine contre 280 pour Skycharter. Ce nombre passerait à 770 la deuxième année.

- Air Ontario is proposing fewer flights per week than Skycharter; however, Air Ontario would generate almost double the weekly passenger capacity (550 seats per week versus 280 seats per week) during the first year of operation. Air Ontario's capacity would, moreover, increase to 770 seats in the second year of its proposed operation;

- Dans son intervention contraire à l'agrément de la requête de Skycharter, Air Ontario fait valoir plusieurs raisons de retenir son service plutôt que celui de Skycharter. Dans sa réplique à ladite intervention, Skycharter souligne qu'Air

- in its intervention to Skycharter's application, Air Ontario submitted several reasons why its proposed service should be chosen rather than Skycharter's proposed service. In its reply to this intervention, Skycharter noted that Air

Ontario est autorisée à exploiter un service à partir de London (Ontario)[1] et non de Toronto, que Skycharter dessert le public à partir de Toronto depuis plus longtemps qu'Air Ontario, et que le service qu'elle projette est conforme à la politique de déréglementation visant à encourager la libre entreprise ainsi qu'au principe selon lequel les requêtes doivent être fondées sur la viabilité financière du transporteur. À notre avis, Skycharter n'a pas réussi à réfuter les arguments soulevés dans l'intervention d'Air Ontario. Cette dernière est l'un des principaux transporteurs d'affrètement entre Toronto et Atlantic City, mais rien n'indique que Skycharter a déjà exploité ce type de service[2]. Nous estimons que l'expérience d'Air Ontario dans la prestation de services réguliers intérieurs et transfrontaliers et de services d'affrètement entre Toronto et Atlantic City revêt plus d'importance dans le cas qui nous occupe que la vaste expérience que Skycharter prétend avoir de la prestation de services à partir de Toronto.

- Étant donné que Skycharter se propose d'exploiter un service de la classe 9-3, il

Ontario is licensed out of London, Ontario[1] rather than Toronto, that Skycharter has served the public from Toronto longer than Air Ontario and that Skycharter's proposed service is consistent with the intent of deregulation to encourage free enterprise and the principle that applications should be based on financial viability. It is our view that Skycharter has not successfully refuted the arguments submitted by Air Ontario in its intervention. Air Ontario has been a major carrier of charter traffic between Toronto and Atlantic City whereas there is no indication that Skycharter has carried such traffic[2]. It is our view that Air Ontario's experience in providing domestic and transborder scheduled services as well as its experience in providing Toronto-Atlantic City charters are more relevant to the services proposed than Skycharter's claimed greater experience at providing service to the public from Toronto;

- as Skycharter has proposed to operate a Class 9-3 service, it would only be

---

[1] Le permis n° A.T.C 1641/66(NS) autorise Air Ontario à exploiter un service de la classe 2 à London (Ontario), ainsi qu'à Toronto, Ottawa et Montréal. Elle est également autorisée à assurer un service de la classe 9-2 entre London et Cleveland (Ohio), É.-U. et entre Toronto et Hartford/Springfield, É.-U. Elle a en outre l'autorisation d'exploiter des services des classes 4 et 7 à partir de Sarnia (Ontario).

[2] Skycharter est autorisée à exploiter des services aériens commerciaux des classes 4, 9-4 et 7 (spécialisés: épandage et dispersion de produits; construction au moyen d'aéronefs; surveillance aérienne; inspection, reconnaissance et publicité aériennes; aérophotogrammétrie; photographie aérienne non technique, vol récréatif), à partir d'une base située à Toronto (Ontario), au moyen d'aéronefs à voilure fixe des groupes C et D (groupe D: aéronefs d'affaires à réaction seulement).

[1] While Air Ontario, by Licence No. A.T.C. 1641/66(NS), is authorized to provide Class 2 service to London, Ontario, other points on this licence are Toronto, Ottawa and Montreal. Air Ontario is also authorized to provide a Class 9-2 service between London and Cleveland, Ohio, U.S.A. and a Class 9-2 service between Toronto and Hartford/Springfield, U.S.A. In addition the Licensee holds Class 4 and Class 7 authorities based at Sarnia, Ontario.

[2] Skycharter is authorized to provide Class 4, Class 9-4 and Class 7 Specialty - Aerial Application and Distribution - Aerial Construction - Aerial Control - Aerial Inspection, Reconnaissance and Advertising - Aerial Photography and Survey - Aerial Photography restricted to scenics - Recreational Flying - commercial air services from a base at Toronto, Ontario with fixed wing aircraft in Groups C and D. (Group D restricted to jet aircraft in executive configuration.)

lui faudrait desservir Toronto et Atlantic City "suivant les besoins du trafic et les conditions d'exploitation" (alinéa 3(1)j) du *Règlement sur les transporteurs aériens*). Quant à Air Ontario, elle serait tenue d'exploiter son service de la classe 9-2 "selon un tableau de service à horaire régulier".

- À notre avis, Air Ontario serait plus en mesure que Skycharter de concurrencer efficacement les transporteurs américains qui cherchent à desservir Atlantic City et Toronto, compte tenu des particularités du service qu'elle propose, notamment de ses tarifs.

Étant donné ce qui précède, le Comité conclut que le service proposé par Air Ontario saura, plus que celui de Skycharter, répondre à la demande de service aérien local entre Toronto et Atlantic City et concurrencer les transporteurs américains. Par conséquent, est par la présente agréée la requête déposée par Air Ontario en autorisation d'exploiter, au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe E, un service aérien commercial de la classe 2 (international régulier entre points déterminés), soit Toronto (Ontario), Canada et Atlantic City (New Jersey), É.-U.

Vu que le ministre des Transports a demandé au Comité de choisir un transporteur capable de desservir la liaison Toronto-Atlantic City, et que le Comité a conclu qu'Air Ontario est plus en mesure de le faire, la requête déposée par Skycharter est par les présentes refusée.

Les conditions pertinentes de l'Accord de services régionaux, locaux et de navette et les exigences du mode de sélection ayant été respectées, le Comité délivrera au transporteur choisi, à savoir Air Ontario, conformément aux dispositions de l'article 19 de la *Loi sur l'aéronautique*, un permis l'autorisant à exploiter, au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe E, un service aérien commercial de la classe 2 (international régulier entre points déterminés) à savoir Toronto (Ontario), Canada et Atlantic City (New Jersey), É.-U., pour le transport de personnes, de marchandises et du courrier, dès que ledit transporteur se sera conformé aux exigences applicables du Comité notamment à celles concernant le financement, les assurances et le dépôt de tarifs.

required to serve Toronto and Atlantic City "... consistent with traffic requirements and operating conditions..." (subsection 3(1)(j) of the *Air Carrier Regulations*). On the other hand, Air Ontario's proposed Class 9-2 service would require that a service pattern be maintained between the two cities; and

- the features of Air Ontario's proposed service, particularly its proposed fares, would, in our view, allow it to compete more effectively with any U.S. carriers wishing to serve Atlantic City and Toronto than Skycharter's proposed service.

Based upon the above, the Committee concludes that Air Ontario's proposed service is better suited than Skycharter's proposed service to serve the demand for local air service between Toronto and Atlantic City and to compete with U.S. carriers. Therefore the application by Air Ontario for authority to operate a Class 9-2 International Regular Specific Point commercial air service serving the points Toronto, Ontario, Canada and Atlantic City, New Jersey, U.S.A. using fixed wing aircraft in Group E is hereby approved.

As the Minister of Transport has asked the Committee to select one carrier to serve Toronto-Atlantic City and as the Committee has concluded that Air Ontario is best suited to serve this city pair, the application from Skycharter is hereby denied.

The pertinent terms and conditions of the Regional, Local and Commuter Services agreement having been met and the requirements of the selection process having been complied with, the Committee, in accordance with the provisions of section 19 of the *Aeronautics Act*, will issue to the selected carrier, Air Ontario, a licence authorizing it to operate a Class 9-2 International Regular Specific Point commercial air service to transport persons, goods and mail using fixed wing aircraft in Group E between Toronto, Ontario, Canada, and Atlantic City, New Jersey, U.S.A. upon its compliance with the tariff filing, financial, insurance and other requirements of the Committee as applicable.

Le permis qui sera délivré à Air Ontario en vertu de la présente décision sera assujetti aux conditions énoncées au paragraphe 20(1) du *Règlement sur les transporteurs aériens*, C.R.C. de 1978, chap. 3, dans sa forme la plus récente, ainsi qu'aux conditions suivantes:

Le service aérien autorisé par la présente décision doit être exploité conformément aux dispositions de l'*Accord de services régionaux, locaux et de navette prévu dans les notes diplomatiques ETT-1483 et 300 échangées entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique le 21 août 1984*.

À moins qu'il ne prenne fin à une date antérieure pour une raison valable, le permis en question reste en vigueur jusqu'à la date d'expiration de l'accord susmentionné.

Dans l'exploitation du service aérien autorisé par la présente décision, le titulaire remplit les obligations et a droit aux privilèges énoncés aux articles IIId), VIII, IX, X et XI de l'*Accord de 1966 relatif au transport aérien* conclu entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique, dans sa forme la plus récente.

Lorsque le service autorisé par la présente décision est exploité au moyen d'un aéronef dont la capacité certifiée est d'au moins 31 passagers, il ne doit pas être exploité conjointement avec d'autres services dans le but d'assurer, au moyen d'un seul aéronef, un service entre les points terminaux d'une route mentionnée aux annexes de l'*Accord de 1966 relatif au transport aérien conclu entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis*, dans sa forme la plus récente.

The licence to be issued to Air Ontario pursuant to this Decision shall be subject to the conditions contained in subsection 20(1) of the *Air Carrier Regulations*, C.R.C. 1978, c. 3, as amended and the following additional conditions:

The operation of the air service authorized herein shall be conducted subject to the provisions of the *Regional, Local and Commuter Services Agreement contained in Diplomatic Notes ETT-1483 and 300 exchanged between the Government of Canada and the Government of the United States of America on August 21, 1984*.

Unless terminated at an earlier date for just cause, this licence shall terminate upon the termination or expiration of the aforesaid agreement.

While operating the air service authorized herein, the Licensee shall be subject to the obligations and entitled to the privileges of Articles III(d), VIII, IX, X and XI of the *1966 Air Transport Agreement* between the Government of Canada and the Government of the United States of America, as amended.

The service authorized herein, when operated with aircraft certificated for 31 or more passengers, shall not be operated in conjunction with other air services when the combination would constitute single-plane service between terminal points of a route named in the Schedules of the *1966 Air Transport Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States*, as amended.

Requête présentée par General Aerospace, Inc. en autorisation d'exploiter un service aérien commercial de la classe 9-3 (international entre points déterminés) pour le transport de passagers et de marchandises au moyen d'aéronefs du groupe B, afin de desservir Toronto (aéroport international de Toronto) (Ontario) et Buffalo (New-York) aux É.-U.A.

Requête présentée par Air Atonabee Limited exerçant son activité sous le nom commercial de City Express en autorisation d'exploiter un service aérien commercial de la classe 9-2 (international régulier entre points déterminés) pour le transport de passagers et de marchandises au moyen d'aéronefs à voilure fixe des groupes C, D et E, afin de desservir Toronto (aéroport international de Toronto) (Ontario) et Buffalo (New-York) aux É.-U.A.

Application by General Aerospace Inc. to operate a Class 9-3 International Specific Point commercial air service to transport persons and goods using fixed wing aircraft in Group B serving the points Toronto (Toronto Island Airport), Ontario and Buffalo, New York, U.S.A.

Application by Air Atonabee Limited, carrying on business under the firm name and style of City Express to operate a Class 9-2 International Regular Specific Point commercial air service to transport persons, goods and mail using fixed wing aircraft in Groups C, D and E serving the points Toronto (Toronto Island Airport), Ontario and Buffalo, New York, U.S.A.

Répertorié: General Aerospace Inc. (Re)

Indexed as: General Aerospace Inc. (Re)

Comité des transports aériens P. Langlois (président) et A.-M. Trahan, c.r.

Décision n°: 9079
Date de la décision: le 14 août 1985
Dossiers n°s: 2-G371-2
2-C710-11

Air Transport Committee P. Langlois (Chairman) and A.-M. Trahan, Q.C.

Decision No.: 9079
Date of Decision: August 14, 1985
File Nos.: 2-G371-2
2-C710-11

Transport aérien - Demandes de permis - Service aérien commercial de la classe 9-3 (international entre points déterminés) - Service aérien commercial de la classe 9-2 (international régulier entre points déterminés) - Concurrence - Commodité et besoins du public.

Air transport - Applications for licences - Class 9-3 International Specific Point commercial air service - Class 9-2 International Regular Specific Point commercial air service - Competition - Public convenience and necessity.

Suite à la publication de l'avis de la requête présentée par General Aerospace Inc. (ci-après General Aerospace) en vue de desservir la liaison Toronto-Buffalo, City Express a déposé une requête en ce sens.

Following the public notice of the application filed by General Aerospace Inc. (hereinafter General Aerospace) to serve the points Toronto and Buffalo, City Express submitted its application.

General Aerospace offrait d'exploiter un service aérien commercial de la classe 9-3 (international entre points déterminés), alors que City Express proposait un service aérien commercial de la classe 9-2 (international régulier entre points déterminés).

General Aerospace proposed to operate a Class 9-3 International Specific Point commercial air service and City Express a Class 9-2 International Regular Specific Point commercial air service.

Décision: *Le Comité des transports aérien (ci-après Comité) a agréé la demande de General Aerospace et rejeté celle de City Express.*

*Le Comité a procédé à la sélection d'un transporteur aérien sur la liaison Toronto-Buffalo en vertu des pouvoirs discrétionnaires que lui conférait l'*Accord sur les services régionaux, locaux et de navette, note diplomatique ETT-1483 *car la population de ces deux villes ne rencontrait pas le critère établi au paragraphe 5(c) de l'accord.*

Le Comité a déclaré que le processus de sélection d'un transporteur reposait sur la capacité de ce dernier à desservir le public et concurrencer efficacement les transporteurs américains. En outre, le service proposé devrait satisfaire aux besoins du marché local de navette et devrait utiliser de petits aéronefs tel que stipulé par le ministre des Transports dans une lettre datée du 22 janvier 1985.

Suite à une analyse détaillée des requêtes, le Comité a opté pour le service proposé par General Aerospace. Ce transporteur proposait des vols fréquents, à des tarifs peu élevés, au moyen de petits avions. Il permettrait donc de concurrencer efficacement les transporteurs américains et répondrait à la demande locale.

*Le Comité a noté que si en général un système informatisé de réservation et l'utilisation de gros aéronefs offraient de nombreux avantages ils ne s'avéraient point nécessaires pour le type de service visé. En outre, General Aerospace pourrait désormais inscrire ses services de la classe 9-3 dans l'*Official Airline Guide.

Par ailleurs, le Comité a jugé fort raisonnables les prévisions financières et les estimations de trafic accompagnant la proposition de General Aerospace.

Pour tous ces motifs, le Comité a conclu que le service proposé par General Aerospace répondrait mieux à la commodité et aux besoins du public que celui offert par City Express.

Decision: *The Air Transport Committee (hereinafter Committee) approved the application of General Aerospace and denied the application of City Express.*

The Committee undertook the selection of a carrier to serve the Toronto-Buffalo route according to the discretionary provisions of the Regional, Local and Commuter Services Agreement, Diplomatic Note ETT-1483, *since neither Toronto nor Buffalo satisfied the city size criterion for automatic approval pursuant to paragraph 5(c) of the said agreement.*

The Committee stated that the carrier selection process should be based on the ability to serve the public and to compete effectively with United States carriers. In addition, the proposed service should cater financially to the local commuter market and should use small aircraft operating at high frequency as mentioned in the Minister of Transport's letter dated January 22, 1985.

Having given careful consideration to the applications, the Committee selected the service proposed by General Aerospace. The latter proposed to use small aircraft operating at a relatively high frequency at a reasonably low cost. Such a service would best be able to compete with the U.S. carriers and would benefit the public.

The Committee noted that although computerized reservation capability and larger aircraft conferred a significant advantage to the public, these features were unnecessary in such operations. In addition, General Aerospace would be able to make use of the Official Airline Guide.

The Committee was also of the opinion that the financial estimates and traffic forecasts submitted by General Aerospace were reasonable.

In light of the foregoing, the Committee concluded that the proposed service of General Aerospace would provide the best level of air service to the public.

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.A. n° 4274, datée du 19 août 1975.
Décision du C.T.A. n° 5889, datée du 30 juillet 1979.

Lois citées

Loi sur l'aéronautique, S.R.C., 1970, chap. A-3, art. 19.

Règlements cités

Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C. 1978, chap. 3, art. 20(1).

Doctrine citée

Accord sur les services aériens régionaux, locaux et expérimentaux, notes diplomatiques ETT 1483 et 300 échangées entre le gouvernement du Canada et celui des États-Unis d'Amérique, daté du 31 août 1984.
Accord sur les transports aériens conclu entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique, daté du 17 janvier 1966.

La Nouvelle politique aérienne du Canada, datée du 10 mai 1984.
Guide pour la rédaction et le dépôt de requêtes par les transporteurs canadiens en autorisation d'obtenir un permis d'exploitation de services aériens commerciaux, aux termes de l'accord de services régionaux, locaux et de navette conclu entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique.

Decisions and Orders referred to

A.T.C. Decision No. 4274, dated August 19, 1975.
A.T.C. Decision No. 5889, dated July 30, 1979.

Statutes referred to

Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3, s. 19.

Regulations referred to

Air Carrier Regulations, C.R.C. 1978, c. 3, s. 20(1).

Authorities referred to

Regional, Local and Commuter Services Agreement, Diplomatic Notes ETT-1483 and 300 between the Governments of Canada and the United States of America, dated August 31, 1984.
Air Transport Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America, dated January 17, 1966.
New Canadian Air Policy, dated May 10, 1984.

General Guide for the Preparation and Filing by Canadian Applicants of Application for Licences to Operate Commercial Air Services under the Regional, Local and Commuter Services Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America.

DÉCISION

General Aerospace Inc. (ci-après General Aerospace) a déposé sa requête auprès du ministre des Transports en vertu des *notes diplomatiques ETT 1483 et 300* échangées le 31 août 1984 entre le gouvernement du Canada et celui des États-Unis d'Amérique.

Le ministre des Transports, dans sa lettre du 22 janvier 1985 au Président de la Commission canadienne des transports, demandait à la

DECISION

General Aerospace Inc. (hereinafter General Aerospace) made its application to the Minister of Transport pursuant to *Diplomatic Notes ETT 1483 and 300* exchanged on August 31, 1984 between the Governments of Canada and the United States of America.

In a letter to the President, Canadian Transport Commission, dated January 22, 1985, the Minister of Transport asked the Canadian

Commission d'entamer le processus de sélection d'un transporteur canadien qui sera autorisé à desservir le marché Toronto-Buffalo. Il y préconise que le Comité fonde son choix sur les critères suivants:

- La requérante ne doit pas proposer de desservir à la fois l'aéroport international Pearson et l'aéroport international de Buffalo.

- Les propositions de service à destination de l'aéroport de l'île de Toronto doivent tenir compte des restrictions actuelles touchant l'utilisation de cet aéroport.

- Le service proposé doit compléter les services de réactés actuellement offerts entre les aéroports internationaux par les transporteurs américains désignés et viser essentiellement le marché local de navette.

Par conséquent, la proposition de service n° SPN003 du 12 février 1985 donne un avis public de la requête de General Aerospace et invite toute personne intéressée à déposer auprès du Comité des transports aériens, au plus tard le 14 mars 1985, une requête en autorisation de desservir Toronto et Buffalo. En réponse audit avis, seule City Express a déposé une requête en ce sens.

Dans une lettre datée du 21 mars 1985 et accompagnée des deux requêtes, le Comité a avisé les requérantes et les personnes intéressées inscrites au dossier qu'elles avaient dix jours à compter de la réception de la lettre pour déposer des interventions favorables ou contraires à l'une ou l'autre des requêtes ou aux deux.

1) Requête de General Aerospace

La requérante fait valoir les points suivants:

- Elle prévoit exploiter son service au moyen de trois Piper PA31-350 Navajo Chieftain à huit places, dont l'un servira d'aéronef de réserve en cas de défectuosité mécanique ainsi qu'aux périodes de pointe. Son tarif aller simple sera de

Transport Commission to initiate a carrier selection process to license one Canadian carrier to serve the Toronto-Buffalo market. In this letter, the Minister stated that the Committee should be guided by the following:

- the applicant must not propose to serve both Pearson International Airport and the International Airport at Buffalo;

- proposals for service to Toronto Island Airport should take into account existing restrictions on the use of that airport; and

- the service should supplement jet services provided by designated U.S. carriers between the international airports and should cater primarily to the local commuter market.

Consequently, by Service Proposal No. SPN003 dated February 12, 1985, General Aerospace's application was given public notice and any person interested in filing a competing application to serve the points Toronto and Buffalo was invited to apply to the Air Transport Committee no later than March 14, 1985. Pursuant to the Notice, City Express submitted its application. No other competing applications were received by the Air Transport Committee.

By letter dated March 21, 1985, copies of the two applications were provided to the applicants and registered interested persons with advice that all applicants and registered interested persons would have ten days from receipt of the letter to file interventions in support of or in opposition to any or all of the applications.

1) Application by General Aerospace

The applicant submits that:

- it intends to operate two eight-passenger Piper PA31-350 Navajo Chieftain aircraft on the service proposed and to use a third such aircraft as a back-up in the event of mechanical failures and to accommodate periods of peak demand.

18 $ la première année et de 19,50 $ la deuxième.

- Ses frais d'exploitation comprendront les salaires de quatre pilotes, de quatre copilotes et de préposés aux réservations à l'aéroport de l'île de Toronto et à l'aéroport international de Buffalo.

- Bien qu'elle ne puisse pas demander l'autorisation d'assurer un service de la classe 9-2 à cause des limites d'exploitation de l'aéronef qu'elle se propose d'utiliser et des méthodes d'approche aux instruments qu'il faut suivre au décollage et à l'atterrissage à l'aéroport de l'île de Toronto, elle offrira malgré tout un service de la classe 9-2 sauf lorsque les conditions atmosphériques à l'aéroport l'en empêcheront.

- Il existe une forte communauté d'intérêts entre Toronto et Buffalo, notamment sur les plans du magasinage, des divertissements et des sports.

- Le gouvernement des États-Unis a choisi Eastern Airlines et U S Air pour desservir Buffalo et Toronto. Ensemble, ces deux compagnies aériennes offrent presqu'un million de places, mais les statistiques sur les départs et les arrivées des vols transfrontaliers révèlent qu'en 1980 et 1981 respectivement, seulement 11 120 et 10 400 passagers locaux ont voyagé entre Toronto et Buffalo et Niagara Falls (New York). Ces chiffres prouvent que les services américains ne répondent pas à la demande locale et régionale mais desservent plutôt Buffalo comme point de correspondance de leurs lignes aériennes.

- Les deux compagnies américaines offrent un aller simple régulier de classe économique à 128 $. Le plus bas tarif est celui de Eastern, à 90 $ pour un aller-retour de fin de semaine. Ces tarifs

The $18 one-way fare to be charged in the first year of operation will increase to $19.50 during the second year of operation;

- included in the cost of operation will be four pilots and four co-pilots as well as reservation clerks at both Toronto Island Airport and Buffalo International Airport;

- while, due to operational restrictions on the aircraft proposed to be used on the service and the instrument approach procedures available to and from Toronto Island Airport, it cannot apply for a Class 9-2 authority, the applicant would, in effect, operate a Class 9-2 service subject to limitations imposed by weather at the Toronto Island Airport;

- there is a strong community of interest between Toronto and Buffalo in regard to shopping, entertainment and sports;

- the Government of the United States has designated Eastern Airlines and U.S. Air to serve Buffalo and Toronto. While these airlines, combined, offer almost 1,000,000 available seats, 1980 and 1981 O&D Transborder statistics indicate local traffic of 11,120 and 10,400 passengers respectively between Toronto, and Buffalo and Niagara Falls, New York. This proves that American services are not servicing local and regional demand but rather they are servicing Buffalo as a "portal point" to their air systems;

- both of the U.S. airlines offer a regular one-way economy fare of $128 and the cheapest fare available is a weekend return fare of $90 U.S. offered by Eastern. These fares essentially pre-

élevés empêchent à toutes fins pratiques les voyageurs locaux d'emprunter ces services.

- Elle se propose d'offrir des vols fréquents entre le centre-ville de Toronto et l'aéroport international de Buffalo pour répondre à la demande locale.

- Étant donné que les services aériens actuels ne satisfont pas à la demande locale, le service qu'elle propose leur enlèvera très peu de trafic. Par contre, il en arrachera aux modes de transport terrestre.

- Un service complet d'autocars est offert entre Toronto et Buffalo. Un aller simple coûte 15 $ et le trajet prend environ deux heures. Chaque jour, douze voyages sont offerts entre les terminus d'autocar de Toronto et Buffalo, et six autocars Greyhound partent de l'hôtel Royal York à Toronto à destination de l'aéroport international de Buffalo. Une étude de marché produite pour General Aerospace[1] révèle qu'il y a une demande considérable pour le service plus rapide qu'elle propose, mais que les services d'autocars et d'automobiles ne perdraient pas toute leur clientèle.

- L'étude de marché révèle clairement que le service proposé est requis pour répondre à la commodité et aux besoins du public. Menée auprès des résidents du centre-ville de Toronto, l'étude nous a appris que 52 p. 100 des gens qui prévoyaient de se rendre à Buffalo l'an prochain utiliseraient le service proposé. Il est également ressorti de l'étude que la vitesse et le coût du service proposé en seraient des caractéristiques attrayantes.

- En se fondant sur les résultats de l'étude de marché et d'autres indicateurs du

clude the use by local traffic of these services;

- it proposes to provide frequent flights between downtown Toronto and Buffalo International Airport to serve local traffic demand;

- as existing air services do not satisfy local demand, operation of the proposed service would result in little diversion from other air services but it would divert traffic from ground transportation modes;

- there is extensive bus service between Toronto and Buffalo which costs $15 one-way and takes about two hours. There are about 12 bus "movements" per day between Toronto and Buffalo bus terminals, and six Greyhound buses depart from the Royal York Hotel in Toronto daily and arrive at Buffalo International Airport. A market survey prepared for General Aerospace[1] indicates there is considerable demand for the faster proposed service but that there would continue to be a market for bus service and private car transportation modes;

- the market survey clearly indicates that the public convenience and necessity requires that the proposed service be authorized. This market survey of people residing in the core area of Toronto indicated that 52 percent of those people intending to travel to Buffalo during the next year would use the proposed service. The survey indicated that speed and cost would be attractive features of the proposed service;

- based upon the market survey and other market indicators, it expects to carry an

---

[1] L'étude intitulée *Highlight Report and Tables Toronto to Buffalo Travellers Survey Toronto, Late Fall-1983* a été préparée par Sunray Media Inc. et déposée avec la requête.

[1] The survey report called, *Highlight Report and Tables Toronto to Buffalo Travellers Survey Toronto, Late Fall-1983* was prepared by Sunray Media Inc. and was included with the application.

marché, elle prévoit transporter en moyenne quatre passagers par vol (coefficient d'occupation de 50 p. 100) au cours de ses trois premiers mois d'exploitation, puis six passagers par vol les trois mois suivants (coefficient d'occupation de 75 p. 100) et ensuite sept passagers par vol (coefficient d'occupation de 87,5 p. 100)[2].

- La présente requête ressemble aux requêtes déposées par Air West Airlines Ltd. en autorisation d'assurer des services de la classe 9-3 entre Victoria et Seattle et entre Vancouver et Seattle. Lesdites requêtes ont été agréées par le Comité dans les *décisions nos 4274* du 19 août 1975 (Victoria-Seattle) et *5889* du 30 juillet 1979 (Vancouver-Seattle).

Aucune intervention ni lettre d'appui n'a été reçue. City Express a déposé une intervention contraire à l'agrément de la requête

Dans son intervention, City Express fait entre autres les commentaires suivants

- Elle a déposé une requête en autorisation d'exploiter un service de la classe 9-2 entre Toronto et Buffalo.

- Aux termes de "*l'Accord sur les services aériens régionaux, locaux et expérimentaux d'août 1984* ...", le Comité doit choisir le transporteur qui saura à la fois mieux desservir le public et mieux concurrencer les transporteurs américains. Le service qu'elle propose satisferait à ces deux critères.

- General Aerospace se propose d'utiliser un petit Piper Navajo alors que les transporteurs qui assurent actuellement la liaison Toronto-Buffalo se servent d'aéronefs à réaction. Tous les concur-

average of four passengers per flight (50 percent load factor) during the first three months of operation, an average of six passengers per flight during the next three months of operation (75 percent load factor) and an average of seven passengers per flight thereafter (87.5 percent load factor)[2]; and

- the proposed service is similar to applications by Air West Airlines Ltd. to provide Class 9-3 services between Victoria and Seattle and between Vancouver and Seattle These applications were approved by the Committee by *Decision No 4274* dated August 19, 1975 (Victoria-Seattle) and *Decision No. 5889* dated July 30, 1979 (Vancouver-Seattle)

No interventions or letters of support were received. City Express intervened in opposition to the proposed service.

In its intervention, City Express included the following comments:

- it has applied for authority to provide a Class 9-2 service between Toronto and Buffalo;

- the Committee pursuant to the "... *Regional/Local and Experimental Air Agreement of August, 1984* ...", should determine which carrier will provide the best level of air service to the public and will best be able to compete with U.S. carriers; the service it proposes would satisfy these criteria;

- General Aerospace is proposing to use small Piper Navajo aircraft on the service whereas carriers currently operating between Toronto and Buffalo operate jet equipment. Any U.S. com-

---

2 D'après l'horaire et les prévisions de General Aerospace, elle transporterait 43 820 passagers au cours de sa première année d'exploitation et 51 100 passagers la deuxième.

2 Given General Aerospace's proposed schedule and forecasts, 43,820 passengers would be carried during the first year and 51,100 passengers would be carried during the second year.

rents américains de General Aerospace utiliseront des aéronefs beaucoup plus gros que celui de cette dernière.

- Elle se propose d'exploiter son service au moyen d'un ST-27, d'un Dash 7 et d'un Dash 8. Le ST-27 a fait ses preuves comme aéronef de navette sur le marché de Toronto-Ottawa-Montréal, et le Dash 7 et le Dash 8 plairont encore plus au public. Ces trois types d'aéronef offrent aux passagers les commodités ordinairement associées aux services sur étapes courtes sur les marchés de forte densité.

- General Aerospace ne pourra pas augmenter son parc d'aéronefs pendant les périodes de pointe ou pour répondre à une demande accrue tandis que City Express grâce à son parc diversifié pourra suffire à la demande, quelle qu'elle soit.

- General Aerospace prévoit atteindre un coefficient d'occupation de 87,5 p. 100, pourcentage beaucoup trop élevé pour assurer un accès suffisant au service.

- Elle a l'expérience des services de navette et peut fournir une infrastructure aérienne complète, tandis que General Aerospace est un transporteur sans expérience.

- Si General Aerospace assure le service de la classe 9-3 qu'elle propose, elle ne sera pas tenue de se conformer à un horaire publié. Par conséquent, son service ne pourra pas figurer dans l'*Official Airline Guide*, précieux atout de commercialisation. Par ailleurs, le service de la classe 9-2 qu'elle-même propose concordera avec un horaire publié et figurera dans l'*Official Airline Guide*.

- Le tarif que propose General Aerospace est moins élevé que celui de City Express, mais il ne garantit pas la viabilité du service. General Aerospace se verra d'ailleurs obligée de le changer dès les premiers temps.

- General Aerospace a beaucoup trop sous-estimé ses coûts.

petitor will use much larger aircraft than General Aerospace would use;

- it proposes to use ST-27, Dash 7 and Dash 8 aircraft on its proposed service The ST-27 aircraft has proven to be an acceptable commuter aircraft in the Toronto-Ottawa-Montreal market and the Dash 7 and Dash 8 aircraft will prove to be even more attractive to the public. Each type of aircraft offers passenger amenities associated with short-range, high-density markets;

- General Aerospace would not be able to expand its aircraft fleet to respond to a general increase in demand or periods of peak demand, whereas it would have the fleet flexibility to adequately respond to changes in demand.

- General Aerospace has forecast a load factor of 87.5 percent which is too high to allow reasonable access to the service;

- it is experienced at providing commuter services and can provide complete airline infrastructure, whereas General Aerospace is an inexperienced applicant;

- General Aerospace's proposed Class 9-3 service would not require adherence to a published schedule and would preclude the marketing advantage of access to the Official Airline Guide Its proposed Class 9-2 service would ensure adherence to a published schedule and listing in the Official Airline Guide;

- General Aerospace's proposed fare, while lower than that of City Express's, does not ensure a viable operation and is subject to change upon commencement of operation;

- General Aerospace's cost estimates are unrealistically low; and

- General Aerospace ne sera pas en mesure de concurrencer les transporteurs américains qui, au moyen de tout un éventail d'aéronefs, offriront probablement des services des plus complets et des correspondances vers des points situés au-delà de Buffalo. Pour sa part, City Express sera plus en mesure de contrer les pressions de la concurrence vu ses installations actuelles, la souplesse de son parc d'aéronefs et ses services déjà établis.

Dans sa réplique à l'intervention de City Express, General Aerospace fait entre autres les commentaires suivants:

- Il est évident que City Express essaie de se servir des *notes diplomatiques ETT 1483 et 300* pour assurer la liaison Toronto-Buffalo et faire concurrence aux transporteurs américains en proposant d'utiliser un aéroport secondaire à Toronto. Telle n'était pas l'intention des notes ni du ministre des Transports de l'époque.

- L'étude de marché qu'elle a déposée révèle qu'une bonne partie des voyageurs acheminés entre Toronto et Buffalo ne sont pas intéressés à emprunter les services de base des transporteurs assurant des correspondances. Cependant, la requête de City Express et son intervention relative à la requête de General Aerospace montrent clairement qu'elle vise la clientèle de U.S. Air et Eastern Airlines et non le marché local et régional que General Aerospace, elle, cherche à desservir.

- Pour l'instant, elle demande l'autorisation d'exploiter un service de la classe 9-3 mais, comme le ministère des Transports permet maintenant l'exploitation de services de la classe 9-2 à l'aéroport de l'Île de Toronto, elle compte en demander l'autorisation si la présente requête est agréée.

- General Aerospace would not be able to compete with U.S. carriers who would likely provide fully-integrated services with a mix of aircraft types and the ability to provide service beyond Buffalo. On the other hand, City Express, given its existing operations, fleet flexibility and established business, would be more able to meet competitive pressures.

In its reply to the intervention of City Express, General Aerospace included the following comments:

- it is apparent that City Express is attempting to use *Diplomatic Notes ETT 1483 and 300* as a method of becoming an additional designated carrier over the Toronto-Buffalo route in competition with the American designated carriers by proposing to use a secondary airport at Toronto. This was not the intent of these notes or the then Minister of Transport;

- the market survey that it submitted indicated that there was substantial traffic between Toronto and Buffalo which would not consider using the services of the dedicated carriers primarily involved in transporting connecting traffic. Nonetheless, it is apparent from the intervenor's application and its intervention to General Aerospace's application, that City Express considers its market to be passengers currently using the services of U.S. Air and Eastern Airlines rather than the local and regional market which General Aerospace intends to serve;

- while it has applied for a Class 9-3 authority, the Department of Transport now permits Class 9-2 services to Toronto Island Airport and it intends to apply for Class 9-2 authority should it be granted authority to provide Class 9-3 service;

- City Express utilise déjà le Dash 7 et le Dash 8 sur d'autres liaisons et, en plus, elle prévoit desservir d'autres lignes au moyen des mêmes aéronefs. Il est donc fort douteux qu'elle pourra s'en servir pour assurer la liaison Toronto-Buffalo.

- City Express avance que le ST-27 est un aéronef de navette acceptable. Pourtant, à notre connaissance, elle a dû le retirer de sa ligne Toronto-Ottawa parce qu'il ne plaisait pas aux voyageurs. Il est reconnu que le ST-27 et le Piper Navajo Chieftain sont des aéronefs acceptables pour un service de navette local et régional entre Toronto et Buffalo. Cependant, étant donné que City Express vise le trafic de correspondance déjà desservi par les transporteurs américains désignés, le ST-27 devra encore une fois faire face au choix du consommateur.

- L'intervenante a déposé une requête uniquement parce que General Aerospace l'a fait à son égard. City Express ne cherche qu'à obtenir l'autorisation d'exploiter un ST-27 dont elle ne sait que faire.

- City Express a en réalité surestimé certains de ses coûts d'exploitation directs.

- Le service qu'elle propose saura mieux répondre aux besoins du marché de la liaison entre l'île de Toronto et Buffalo puisqu'il met l'accent sur la fréquence des vols et les tarifs.

- L'intervenante a exagéré ses estimations du marché. En effet, selon les statistiques sur les arrivées et les départs, le marché qu'elle vise compte au plus 10 000 passagers.

2) Requête de City Express

La requérante soutient les points suivants:

- Elle se propose initialement d'exploiter son service au moyen d'un ST-27 à 19

- due to their use on other existing routes and routes that City Express intends to apply for, it is doubtful that City Express will be able to use Dash 7 or Dash 8 aircraft on the Toronto-Buffalo route;

- the intervenor's contention that the ST-27 aircraft is an acceptable commuter aircraft is questionable in view of its withdrawal by City Express from the Toronto-Ottawa routing, and it is General Aerospace's understanding that the aircraft was withdrawn due to lack of consumer acceptance. It is acknowledged that both the ST-27 aircraft and Piper Navajo Chieftain are acceptable for a local and regional commuter service between Toronto and Buffalo but as City Express expects competition for connecting traffic from the U.S. designated carriers, the ST-27 aircraft will again be subject to consumer resistance.

- the intervenor's application was made only in response to its own application and is only an avenue by which City Express can utilize an excess ST-27 aircraft;

- General Aerospace actually overestimated some of its direct operating costs;

- the needs of the Toronto Island-Buffalo market will best be met by General Aerospace's proposed service as the frequency of flights and the fare being charged are of major importance to those requiring the service; and

- the intervenor's estimates of its available markets are exaggerated; its target market totals at most 10,000 passengers according to O&D statistics.

2) Application by City Express

The applicant submits that:

- it proposes to initially use 19-seat ST-27 aircraft on the service. Dash 7 and

places et, si le trafic le justifie, elle y ajoutera un Dash 7 et un Dash 8.

- Les trois types d'aéronefs qu'elle se propose d'utiliser sont de véritables aéronefs de navette très bien acceptés par le marché visé.

- Toronto et Buffalo partagent essentiellement les mêmes intérêts, notamment en ce qui concerne les entreprises commerciales et les sports.

- Un excellent réseau routier relie Toronto et Buffalo, et un service d'autocars offre chaque jour 12 allers-retours entre les terminus principaux et 12 allers-retours entre l'hôtel Royal York à Toronto et Buffalo.

- Selon les statistiques sur les voyages par avion, la ligne Toronto-Buffalo est parcourue par plus de 300 000 personnes dont de 10 000 à 11 000 représentent du trafic local. Pour l'augmenter, il suffirait d'aller chercher les clients des services d'autocar.

- Les gens hésitent à prendre l'avion pour voyager entre Toronto et Buffalo parce que les transporteurs actuels exigent des tarifs trop élevés. Le moins cher coûte 110 $ pour un aller-retour de fin de semaine. Le service qu'elle propose stimulera la demande de service aérien puisque son tarif sera moins élevé (aller simple: 39 $ aux périodes de pointe et 29 $ aux périodes creuses) et le trajet prendra une heure et demie de moins que tout autre mode de transport terrestre.

- Les divers aéronefs qu'elle utilisera lui permettront de suffire à la demande pendant les prochaines années, même si elle augmentait.

- Elle pourra assurer un service fiable puisqu'elle possède des installations d'exploitation complètes à l'aéroport de l'île de Toronto et l'infrastructure intégrale d'un service régulier, y compris le système informatique Reservac.

Dash 8 aircraft will be used if traffic warrants their use;

- all aircraft types that would be used on the proposed service are true commuter aircraft and well-accepted in the commuter market;

- there is a community of interest between Toronto and Buffalo incorporating most aspects of life including commercial enterprises and sports events;

- there are excellent highway connections between Toronto and Buffalo and extensive bus service comprising 12 round trips daily between main bus terminals and 12 round trips daily between the Royal York Hotel in Toronto and Buffalo;

- air travel statistics indicate in excess of 300,000 passengers over the Toronto-Buffalo route, of which 10,000 to 11,000 comprise local traffic. The local market can be much greater by virtue of diversion from bus services;

- air travel between Toronto and Buffalo is inhibited by the high fares charged by existing carriers, the cheapest fare being a weekend return fare of $110. Its proposed fare ($39 one-way peak, $29 one-way non-peak) would be lower and, together with a one and one-half hour time-saving over ground transportation, would stimulate air travel;

- the mix of aircraft types that it proposes to use is suitable for accommodating growth of demand for the next few years;

- it has complete operating facilities at Toronto Island Airport to ensure reliable service and a complete scheduled service infrastructure including Reservac computer system;

- Elle a une grande expérience des services de navette. Elle a d'ailleurs mis sur pied celui de l'aéroport de l'île de Toronto.

- Comme le service de la classe 9-2 qu'elle propose figurera dans l'Official Airline Guide, il sera plus accessible aux agents de voyage et au grand public.

- Elle offrira le transport terrestre gratuit à l'aéroport de l'île de Toronto, à bord de ses propres autocars, comme elle le fait déjà pour ses services de navette intérieurs.

- Le service qu'elle propose est conçu pour le marché de navette local, mais elle assurera des correspondances avec ses autres services intérieurs.

City Express estime qu'elle transportera environ 45 760 passagers par année et atteindra un coefficient d'occupation d'environ 50 p. 100. Selon ses prévisions, la demande proviendra, d'une part, d'un tout nouveau marché et, d'autre part, des services aériens et terrestres en place.

City Express qualifie de modérées et raisonnables ses estimations de trafic, lesquelles sont fondées sur des statistiques sur les voyages par avion et les services de transport terrestre. D'après ses calculs, elle ira chercher environ 15 p. 100 du trafic aérien actuellement acheminé sur la ligne en enlevant une grande partie du trafic aérien local de départ et d'arrivée aux transporteurs actuels. En ce qui concerne le transport par autocar, City Express estime qu'une grande proportion des 160 passagers environ qui utiliseront quotidiennement son service proviendront des quelque 1 000 personnes qui voyagent chaque jour par autocar entre Toronto et Buffalo. Elle prévoit également qu'une partie de sa clientèle proviendra du secteur du transport par automobile. Vu que son service sera à la fois rapide et bon marché City Express estime qu'elle ira aussi chercher un tout nouveau trafic.

Aucune intervention ni lettre d'appui n'a été reçue. General Aerospace a déposé une intervention contraire à l'agrément de la requête. Elle y a fait les commentaires suivants:

- it has had substantial experience in the commuter market and has initiated Toronto Island Airport commuter service;

- its proposed Class 9-2 service would provide access to the Official Airline Guide increasing its availability to travel agents and to the public;

- it would be capable of providing free ground transportation at Toronto Island Airport using its own buses as is now provided on its domestic commuter services; and

- the proposed service is designed to serve the local commuter market but there would be some integration of passengers into its other domestic services.

City Express estimates that it would carry approximately 45,760 passengers annually and anticipates a load factor of approximately 50 percent. The sources of demand, according to City Express, would be newly-originated traffic, traffic diverted from existing air services, and traffic diverted from ground transportation.

City Express considers its traffic estimates to be conservative and reasonable in light of its examination of air travel statistics and ground transportation services. It states that its estimated traffic represents 15 percent of existing air traffic on the route and that it expects to divert a large portion of local O&D air traffic. With respect to bus transportation, City Express is of the view that a large majority of the approximately 160 passengers that would use its proposed service daily would be diverted from what City Express estimates is a traffic level of about 1,000 passengers each day using bus transportation between Toronto and Buffalo. In addition, the applicant expects some traffic will be diverted from the private automobile. As the proposed service would offer cheap and rapid transportation, City Express anticipates some stimulation of new traffic.

No interventions or letters of support were received. General Aerospace intervened in opposition and made the following comments:

- Vu que City Express et General Aerospace demandent toutes deux l'autorisation d'assurer la même liaison que Eastern Airlines et U.S. Air entre Toronto et Buffalo, le Comité des transports aériens devrait comparer le marché visé par les requérantes a celui desservi par les transporteurs désignés en vertu de l'*Accord sur les transports aériens conclu entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique* le 17 janvier 1966, dans sa version la plus récente.

- *La Nouvelle politique aérienne du Canada du 10 mai 1984* "(traduction) ne s'applique pas, du point de vue juridique, aux décisions que prend le C.T.A. au sujet des requêtes déposées en conformité avec les notes sur les services transfrontaliers", mais le Comité des transports aériens devrait tenir compte des critères qui y sont énoncés relativement aux services intérieurs. Dans cette politique, le ministre des Transports affirme qu'il désire "mettre à la disposition des consommateurs un plus large éventail d'options de prix et de services qui leur conviennent et leur agréent mieux". Il explique qu'en atteignant les objectifs de la politique, on réussira à augmenter la concurrence sur certaines lignes et, par le fait même, à offrir au public des avantages comme des tarifs réduits et de meilleurs services.

- Dans plusieurs de ses décisions antérieures, le Comité des transports aériens a établi des critères pour la sélection d'un transporteur parmi deux ou plusieurs autres qui désirent obtenir l'autorisation d'exploiter le même type de service. Il y souligne notamment l'importance des critères suivants:

  - la nature du marché visé
  - l'expérience des transporteurs
  - la convenance des aéronefs proposés pour le service
  - les tarifs proposés par les transporteurs

- as both City Express and General Aerospace are requesting authorities in addition to authority already granted to Eastern Airlines and U.S. Air for service between Toronto and Buffalo, the Air Transport Committee should give consideration to the market to be served by the applicants versus the market being served by the carriers designated pursuant to the provisions of the *Air Transport Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America* dated January 17, 1966, as amended;

- although the *New Canadian Air Policy* announced May 10, 1984 is "... not legally pertinent to the decision by the A.T.C. in regard to Applications filed pursuant to the Transborder Passenger Notes ...", the criteria for domestic applications as set out in this policy should be considered by the Air Transport Committee. In this policy, the Minister of Transport stated that he wanted to "Provide consumers with a wider range of price-service options better adapted to their differing needs and preferences". The policy also acknowledged that the policy's objectives would lead to an increase in competition on some routes and lead to such benefits to the public as lower fares and increase in service;

- in several previous decisions, the Air Transport Committee has set out criteria for selecting one of two or more carriers seeking authority to operate the same type of service. In these decisions, the Air Transport Committee has indicated the importance of:

  - the nature of the market to be served;
  - the experience of the carriers;
  - the suitability of aircraft proposed to be operated by the carriers;
  - the rates proposed to be charged by the carriers;

- la capacité et l'horaire des transporteurs
- l'appui reçu du public à l'égard du service proposé
- la viabilité du service proposé.

- Ses services n'enlèveront aucune clientèle à U.S. Air ni à Eastern Airlines. Elle vise plutôt le marché actuellement desservi par les autocars, service qui compte actuellement 3 456 places pour la liaison Toronto-Buffalo. D'après l'étude de marché, 83 p. 100 des personnes interrogées choisiraient l'avion, même à un tarif de 18 $ comparativement à 15 $ pour l'autocar. L'étude visait le marché local et régional, et c'est justement celui-là qu'elle veut desservir.

- City Express ne fait pas la différence entre le marché à desservir et celui qu'exploitent actuellement les transporteurs américains, et elle a proposé un service semblable à ceux des compagnies U.S. Air et Eastern Airlines. Elle affirme qu'elle utilisera les systèmes informatiques Reservac et que son service figurera dans l'*Official Airline Guide*. Cependant, la grande partie du marché visé n'a aucunement besoin de ces avantages puisque les transporteurs américains désignés les offrent déjà.

- Comme les voyageurs réagissent au prix, son tarif de 18 $ répondra beaucoup plus aux besoins de ceux qui utilisent actuellement l'autocar à un tarif de 15 $ que les tarifs de 39 $ aux périodes de pointe et de 29 $ aux périodes creuses que propose la requérante. Les tarifs proposés par City Express et les autres caractéristiques de son service attireront davantage les voyageurs d'affaires. Si City Express obtient l'autorisation d'assurer un service entre l'île de Toronto et Buffalo, la tranche du marché qui ne reçoit actuellement aucun service aérien satisfaisant ne sera pas mieux servie.

- Elle a discuté longuement avec les utilisateurs éventuels de son service et avec

- the capacity and scheduling proposed by the carriers;
- the support from the public for the carriers' proposed service; and
- the viability of the service proposed by the carriers;

- it is not suggesting that any of the traffic using U.S. Air or Eastern Airlines would be diverted by the proposed services. The market that it proposes to serve is now primarily being served by bus transportation which has 3,456 seats travelling between Toronto and Buffalo. The market survey indicates that given a choice between its $18 fare and the $15 bus fare, 83 percent of respondents would prefer the aircraft transportation. It is the local and regional market which was identified in the market survey and which it has applied to serve;

- City Express does not perceive the nature of the market to be served as being distinct from the market now being served by the U.S. carriers and has proposed a service that is similar to the services provided by U.S. Air and Eastern Airlines. The applicant's proposed service would include Reservac computer systems and access to the Official Airline Guide, but most of the market to be served has no need for these benefits which are already available from the designated U.S. carriers;

- as travellers are price sensitive, its proposed $18 fare more adequately meets the needs of people now travelling by bus for a fare of $15 than the applicant's proposed $39 peak period fare and $29 off-peak period fare City Express's proposed fares, together with other features of its proposed service would be more attractive to business travellers. Should City Express be granted authority to serve Toronto Island-Buffalo, the market segment currently unserved by air transportation would remain unserved;

- it had extensive discussions with proposed users and interested parties to

les parties intéressées pour s'assurer qu'elle répondra aux besoins précis du marché visé.

- Aucune lettre d'appui n'accompagne la requête de City Express.

- Le capital et les frais d'intérêt accrus que City Express devra engager dans l'acquisition et la location d'aéronefs, sans compter les coûts de mise en service des nouvelles lignes, portent à douter de la viabilité de la compagnie. Il y a lieu de se demander si City Express pourra lancer le service qu'elle propose si tout le marché qu'elle entrevoit n'est pas disponible dès le départ. Dans sa requête, General Aerospace a donné des estimations des recettes et des coûts qui montrent que son service sera viable à la fin de la deuxième année d'exploitation.

- City Express prévoit atteindre un coefficient moyen d'occupation de seulement 50 p. 100 en utilisant un ST-27 à 19 places. Le Piper Navajo Chieftain de General Aerospace suffira amplement à la demande relevée par les deux requérantes. Il a en outre beaucoup servi aux services de navette sur étapes courtes. Si jamais la demande dépassait les prévisions, il sera tout à fait logique de remplacer le Piper Navajo Chieftain par un Beech 99.

- Elle se propose d'offrir 10 allers-retours par jour, soit deux de plus que City Express.

- La direction de City Express a beaucoup d'expérience dans l'administration d'une compagnie aérienne, mais elle a dû retenir les services de plusieurs experts-conseils en services aériens réguliers au Canada. Si la requête de City Express est agréée, il lui faudra embaucher ces conseillers à temps plein. Il y a très peu de différences entre City Express et General Aerospace au chapitre de l'expérience en aviation.

ensure that its proposed service would be tailored to the requirements of the market to be served;

- no support is filed for the proposed service of City Express;

- the increased capital and interest costs which will be incurred by City Express for aircraft acquisition and leasing, together with the costs of opening new routes, bring into question the total viability of City Express. The ability of City Express to add its proposed service, "... should the entire market perceived by City Express not be available to it immediately upon commencing service" is questionable. In its application General Aerospace has presented revenue and cost estimates which indicate that its proposed service would be viable by the end of the second year of operation;

- City Express anticipates an average load factor of only 50 percent using 19-seat ST-27 aircraft. The Piper Navajo Chieftain aircraft which General Aerospace proposes to use is more than adequate to satisfy the level of demand submitted by both applicants and has been used extensively for short-haul commuter services. Should demand on the route increase above expected levels, the Beech 99 aircraft would be the logical successor to the Piper Navajo Chieftain;

- it is proposing a higher frequency of flights (10 round trip flights per day) than City Express (8 round trip flights per day);

- while the principal of City Express has extensive experience in the airline business, General Aerospace has retained several consultants who have experience in scheduled aviation in Canada and, should its application be granted, they would be required on a full-time basis. There is little differentiation between City Express and General Aerospace in terms of aviation business experience; and

- City Express assure déjà des liaisons en tant que deuxième, troisième ou quatrième exploitant de services destinés aux voyageurs d'affaires. Ce ne sont cependant pas ces gens qui ont besoin du service entre l'île de Toronto et Buffalo.

Dans sa réplique à l'intervention précitée, City Express formule entre autres les observations suivantes:

- Outre les critères de sélection qu'énumère General Aerospace dans son intervention, la question cruciale dans la sélection d'un transporteur est de savoir lequel pourra fournir le meilleur service au public visé et concurrencer tout transporteur américain qui dessert la même ligne. Le service qu'elle propose est celui qui satisfait le mieux à ces critères.

- Le marché qu'elle vise n'est pas différent du marché local qu'elle dessert actuellement. Une grande partie de ses passagers actuels ont préféré le transport aérien au transport terrestre à cause de son prix modique et des économies de temps.

- Pour que son service transfrontalier à grande fréquence de vols soit viable il lui faut s'assurer de la demande des voyageurs d'affaires aussi bien que des voyageurs d'occasion.

- Il ne faut pas refuser au public l'accès à un service aérien complet comprenant des systèmes informatiques et d'autres commodités pour les passagers.

- Les tarifs aériens proposés ne doivent pas être l'unique critère de sélection d'un transporteur puisque rien ne garantit que General Aerospace mettra ses tarifs en vigueur si elle obtient un permis. La façon dont General Aerospace a calculé ses coûts dans sa requête porte à croire que des augmentations tarifaires seront inévitables. Par contre, les tarifs de City Express sont réalistes.

- Il n'est pas nécessaire de déposer des preuves d'appui à une requête; General

- City Express serves existing point-pairs as a second, third or fourth carrier which tries to serve business traffic. This is not the type of market which requires service between Toronto Island and Buffalo.

In reply to the intervention, City Express included the following comments:

- in addition to the selection criteria set out by General Aerospace's intervention, the critical issue in carrier selection is which carrier will provide the best and most appropriate service to the public and which service will be able to compete with any U.S. carrier serving the same route. Its proposed service best satisfies the criteria;

- the type of market that it proposes to serve is not distinct from the local O&D market already served on its existing operations. A significant portion of its passengers have been diverted from ground transport to air due to low cost and time savings;

- for the proposed transborder service (which would offer a high frequency of flights) to be viable, demands for both business and discretionary travellers must be secured;

- the public should not be denied access to a complete airline operation including computer systems and passenger amenities;

- the proposed air fares should not be the sole basis of carrier selection as there is no assurance that the fares proposed by General Aerospace will come into force if it is granted a licence. Cost deficiencies in General Aerospace's application suggest that fare increases would be inevitable whereas City Express's proposed fares are realistic;

- there is no requirement to file evidence of support and, likewise, no support was

Aerospace ne l'a d'ailleurs pas fait non plus.

- General Aerospace n'a pas justifié les doutes qu'elle élève sur la viabilité de City Express. Cette dernière est en mesure de remplir ses obligations financières et d'exploiter un service viable.

- L'aéronef que se propose d'utiliser General Aerospace ne convient pas du tout. En effet, si la requérante transporte en moyenne au moins sept passagers par vol, il est évident que la demande dépassera souvent la capacité. Pour sa part, City Express, grâce à son parc d'aéronefs variés, pourra fournir à la demande aux périodes de pointe prévisibles.

- City Express (raison commerciale d'Air Atonabee Limited) existe depuis environ 15 ans et offre des services de navette depuis 10 ans environ.

City Express a demandé que son intervention contraire à la requête de General Aerospace fasse partie de sa réplique, laquelle est résumée dans la partie qui porte sur la requête de General Aerospace.

DÉCISION DU COMITÉ

Le Comité a étudié les requêtes et les interventions précitées.

Il note que la liaison Toronto-Buffalo ne peut faire l'objet d'une approbation automatique car la population de ces deux villes ne répond pas au critère du paragraphe 5c) de l'*Accord sur les services régionaux, locaux et de navette, note diplomatique ETT-1483*. Selon ce critère, l'une des deux villes au moins doit compter une population métropolitaine inférieure à 500 000 habitants, s'il s'agit d'une ville du Canada, ou un million dans le cas d'une ville américaine. Par conséquent, le Comité doit choisir un transporteur qui assurera la liaison Toronto-Buffalo, en vertu des pouvoirs discrétionnaires que lui confère l'accord sur les services régionaux, locaux et de navette.

Le Comité a étudié les deux requêtes conformément au *Guide pour la rédaction et le dépôt*

filed for General Aerospace's application;

- General Aerospace has not substantiated its questioning of City Express's viability. It can meet its financial obligations and viably operate the proposed service;

- General Aerospace's proposed aircraft is not suitable as it is evident that if it carries an average of 7 or more passengers on each flight there will be several flights where demand will exceed the capacity. City Express with its fleet mix would be able to accommodate foreseeable periods of peak demand; and

- City Express, the trade name of Air Atonabee Limited, has been in business for about 15 years and has operated commuter services for about 10 years.

City Express included a copy of its intervention to the application by General Aerospace to be incorporated as part of its reply. The contents of this reply are summarized in the section addressing General Aerospace's application.

BY THE COMMITTEE

The Committee has considered the applications and the interventions referred to.

The Committee notes that the city-pair Toronto-Buffalo does not satisfy the city size criterion for automatic approval (paragraph 5(c) of the *Regional, Local and Commuter Services Agreement, Diplomatic Note ETT-1483*). This criterion requires that at least one of the cities of a city-pair have a metropolitan population of less than 500,000 in Canada or 1,000,000 in the United States. Therefore the Committee has undertaken the selection of a carrier to serve Toronto-Buffalo under the discretionary provisions of the Regional, Local and Commuter Services agreement.

While the Committee has considered the competing applications on the overall basis that

de requêtes par les transporteurs canadiens en autorisation d'obtenir un permis d'exploitation de services aériens commerciaux, aux termes de l'accord de services régionaux, locaux et de navette conclu entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique, selon lequel la sélection d'un transporteur devrait essentiellement être fondée sur la capacité de desservir le public visé et de concurrencer efficacement les transporteurs américains. Il a également tenu compte de la lettre du 22 janvier 1985 dans laquelle le ministre des Transports établit les principes à appliquer dans la sélection d'un transporteur pour desservir Toronto et Buffalo, en l'occurrence que le service choisi doit pourvoir essentiellement aux besoins du marché local de navette et que la meilleure façon de le faire serait vraisemblablement d'offrir des vols passablement fréquents au moyen de petits aéronefs.

Le Comité a soigneusement soupesé nombre des caractéristiques du service proposé par City Express pour savoir si, comparativement à celles du service de General Aerospace, elles lui permettraient de concurrencer efficacement les transporteurs américains. Parmi ces caractéristiques mentionnons: le système informatisé de réservation Reservac, l'inscription des services dans l'*Official Airline Guide*, le transport terrestre gratuit entre l'île de Toronto et le centre-ville de Toronto, un aéronef plus gros, la correspondance avec les services actuels de City Express à partir de l'aéroport de l'île de Toronto et l'expérience de l'exploitation de services de navette.

Selon le Comité, il est peu probable qu'un système informatisé de réservation offre des avantages importants au public lorsque les places sont offertes comme dans un service de navette tel que celui proposé par General Aerospace. L'expérience montre d'ailleurs qu'il n'est ordinairement pas nécessaire d'employer des systèmes informatisés pour ce type de service. City Express fait valoir que le public aura plus facilement accès à ses services parce qu'ils seront inscrits dans l'*Official Airline Guide* (*OAG*). Le Comité note cependant qu'il est maintenant permis d'inscrire les services de la classe 9-3 dans l'*OAG*. On peut donc présumer que General Aerospace pourra elle aussi se prévaloir de cet avantage. Le Comité estime qu'il ne peut faire grand cas de l'avantage apparent du transport gratuit que compte offrir

selection should be made on the ability to serve the public and to compete effectively with U.S. carriers, as contained in the General Guide for the *Preparation and Filing by Canadian Applicants of Application for Licences to Operate Commercial Air Services under the Regional, Local and Commuter Services Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America*, it has also taken into account those considerations contained in the letter dated January 22, 1985, which the Minister of Transport stated should guide the Committee in selecting a carrier to serve Toronto-Buffalo. In this regard, the Committee notes that the Minister, in this letter, stated that the service should cater primarily to the local commuter market and that small aircraft operating at relatively high frequency would likely be most appropriate.

The Committee has carefully weighed a number of service features of City Express's proposed service in terms of their bearing on that carrier's ability to provide effective competition with U.S. carriers relative to General Aerospace's. These features include: reservation capability using the Reservac computer reservation system, listing of its services in the Official Airline Guide, free surface transportation between Toronto Island and downtown Toronto, larger aircraft, connections with existing City Express services from Toronto Island airport, and City Express's experience in operating commuter services.

The Committee observes that computerized reservation capability should not confer a significant advantage to the public where seat availability is assured as in a shuttle-type service such as is proposed by General Aerospace, and industry experience shows that it is normally unnecessary in such operations. With regard to the facility to the public of services being listed in the Official Airline Guide (OAG), the Committee notes that the OAG now permits Class 9-3 services to be listed, and it can therefore be presumed that General Aerospace would be able to make use of this facility. The Committee finds that it must discount much of the apparent advantage of free transportation between Toronto Island and downtown Toronto offered by City Express in view of the fact that the lower fare proposed by General Aerospace

City Express entre l'île de Toronto et le centre-ville de Toronto car le tarif de la General Aerospace sera beaucoup plus bas que celui de City Express, même après défalcation des frais de transport terrestre.

Bien qu'en général les gros aéronefs plaisent davantage aux passagers, il n'est pas toujours avantageux de les utiliser pour des services sur étapes courtes parce qu'ils ne laissent pas au transporteur une marge de manoeuvre suffisante pour modifier sa capacité selon les besoins. Enfin, même si City Express a de l'expérience dans l'exploitation de services de navette, le Comité ne voit pas pourquoi il devrait douter de la capacité de General Aerospace d'exploiter son service de façon satisfaisante et d'assurer de bonnes correspondances avec les autres transporteurs tant à l'île de Toronto qu'à Buffalo.

Le Comité constate que les tarifs proposés par General Aerospace et City Express sont beaucoup plus bas que le tarif de 69 $ actuellement exigé par les transporteurs américains qui assurent la liaison Toronto-Buffalo. Il note en particulier que le tarif proposé par General Aerospace sera beaucoup plus modique par siège-mille que ceux des nombreux titulaires qui desservent actuellement des marchés sur étapes courtes semblables. Après avoir analysé les prévisions financières déposées par General Aerospace, le Comité juge que le service proposé sera viable à la fin de sa deuxième année d'exploitation, pourvu que la compagnie atteigne les coefficients d'occupation prévus. Dans sa requête, General Aerospace prévoit transporter 43 820 passagers au cours de sa première année d'exploitation et 51 100 la deuxième[3]. Le Comité constate que les prévisions de General Aerospace pour la première année se rapprochent de celles de City Express (43 820 comparativement à 45 750). Les prévisions de General Aerospace sont manifestement raisonnables.

Le Comité appuie cette constatation sur le fait que General Aerospace entend décrocher une grande partie de son trafic chez les utili-

3 Chiffres tirés des prévisions de passagers par vol déposées par General Aerospace et de l'horaire qu'elle propose.

will more than offset the added cost of surface transportation as compared to City Express's proposed fares.

The Committee further considers that while larger aircraft provide the advantage of greater passenger appeal over smaller aircraft, this advantage may be substantially countered in a short-haul market situation by the disadvantage of implied lesser flexibility to alter capacity by small amounts as may be required. Finally, even allowing for City Express's advantage of experience in operating commuter services, the Committee nevertheless sees no reason to doubt the potential ability of General Aerospace to satisfactorily operate the service it proposes and to provide adequately for connections with other carriers at both Toronto Island and Buffalo.

The Committee notes that the fares proposed by both General Aerospace and City Express are considerably lower than the $69.00 fare currently charged by U.S. carriers serving Toronto-Buffalo, and that, in particular, General Aerospace's proposed fare would be substantially lower, on a seat-mile basis, than those of many licensees serving similar short-haul markets. Having analyzed the financial estimates submitted by General Aerospace, the Committee has determined, however, that provided projected passenger load factors are attained, General Aerospace's operation can be expected to be viable by its second year. This has led the Committee to consider the reasonableness of General Aerospace achieving its traffic forecasts of 43,820 passengers in the first year of operation and 51,100 in the second[3]. In this connection the Committee notes that General Aerospace's first-year traffic forecast of 43,820 passengers is similar to City Express's forecast of 45,750 passengers per year, suggesting in itself, by comparison, that General Aerospace's expectations are not unreasonable

In addition to this, the Committee further notes that General Aerospace intends to derive much of its traffic by diversion from bus and

3 Annual traffic levels are based upon General Aerospace's submitted per flight traffic forecasts and its proposed service pattern.

sateurs d'autocars et d'automobiles. Greyhound Bus Lines offre quotidiennement 12 allers-retours entre Toronto (terminus et/ou hôtel Royal York) et Buffalo (terminus et/ou aéroport). La compagnie a donc une capacité minimale de 1 152 places par jour (un voyage peut comprendre plus d'un autocar) ou 420 480 places par année. Si l'on ajoute à ces chiffres toutes les personnes qui voyagent entre les deux villes par automobile, on constate que les prévisions de General Aerospace (43 820 passagers la première année et 51 100 la deuxième) représentent une mince tranche de l'ensemble du trafic acheminé par automobile et par autocar, plus exactement 10,4 p. 100 de la capacité minimale du transport par autocars entre Toronto et Buffalo.

Par ailleurs, le tarif aller simple de 18$ (19,50 $ la deuxième année) que propose General Aerospace plaira aux voyageurs locaux[4] qui font actuellement le trajet Toronto-Buffalo en autocar ou en automobile par souci d'économie. Selon l'étude de marché qui accompagne la requête de General Aerospace, ces voyageurs voient d'un bon oeil les services proposés et sont apparemment tentés par le prix et la courte durée du voyage. Même si toutes les autres caractéristiques étaient les mêmes chez les deux requérantes, les tarifs aller simple de 29 $ et de 39 $ (périodes de pointe) proposés par City Express sont, de l'avis du Comité, moins attrayants pour ces voyageurs à cause de la grande différence avec l'autocar (environ 15 $ pour un aller simple) ou avec le transport par automobile. City Express aura de la difficulté à enlever de la clientèle à ces modes de transport.

City Express a affirmé que si General Aerospace atteignait les coefficients d'occupation prévus, de nombreux utilisateurs se ver-

private vehicle transportation, and sees added basis for regarding the carrier's traffic projections as reasonable in light of the following: According to Greyhound Bus Lines' schedule, there are 12 bus trips per day from Toronto (terminal and/or Royal York Hotel) to Buffalo (terminal and/or airport) and 12 bus trips per day from Buffalo (terminal and/or airport) to Toronto (terminal and/or Royal York Hotel) using 48-seat buses. This results in a minimum 1152-seat daily capacity (more than one bus may be used on each trip) or 420,480 seats annually. This large bus capacity, considered together with travel by private vehicle between the two cities, provides an indication that General Aerospace's forecast traffic level of 43,820 passengers (10.4 percent of the minimum bus capacity between Toronto and Buffalo) during Year 1 and 51,100 passengers during Year 2 represents a small portion of the total traffic using car and bus transportation modes.

Moreover, General Aerospace's proposed $18 dollar one-way fare ($19.50 during Year 2) would be attractive to cost-sensitive local travellers[4] who now use bus or private vehicles for transportation between Toronto and Buffalo. According to the market survey submitted with General Aerospace's application, such travellers have responded favourably to the proposed service and apparently are attracted by its speed and cost features. All other things being equal, City Express's proposed one-way fares of $29 and $39 (peak) would, in the Committee's view, be less attractive to these travellers due to a substantially larger cost differential compared to transportation by bus, which costs approximately $15 one-way, or by private vehicle, thereby limiting diversion from these modes.

City Express has stated its concern that General Aerospace's projected load factors indicate that a high proportion of potential users

---

[4] Selon l'information fournie dans les requêtes et l'étude de marché déposée par General Aerospace, le marché local Toronto-Buffalo consiste surtout en des touristes qui se rendent visiter des amis, magasiner ou assister à des événements sportifs et non en des voyageurs d'affaires.

[4] Based upon information contained in the applications and the market survey prepared for General Aerospace, the local market between Toronto and Buffalo is dominated by tourists travelling to visit friends, shop or to attend sporting events, rather than people travelling for business purposes.

raient refuser l'embarquement. Après mûre réflexion, le Comité estime que le problème sera minimisé du fait que General Aerospace prévoit utiliser un troisième PA-31 lorsque la demande sera plus forte.

Vu que City Express a demandé l'autorisation d'exploiter un service de la classe 9-2, elle se propose manifestement d'assurer son service suivant un horaire régulier. Par contre, General Aerospace a demandé un permis de la classe 9-3, ce qui signifie qu'elle ne sera pas obligée de fournir un service régulier. Le Comité note cependant que General Aerospace a affirmé qu'elle assurera en réalité un service de la classe 9-2 suivant un horaire publié, sous réserve des conditions atmosphériques, et qu'elle a l'intention de demander un permis de la classe 9-2 pour desservir Toronto et Buffalo si sa requête visant un service de la classe 9-3 est agréée.

Après avoir étudié attentivement les deux requêtes, le Comité conclut que le service proposé par General Aerospace conviendra mieux que celui de City Express à un service de navette local entre Toronto et Buffalo. Il est d'avis que le bas tarif proposé par General Aerospace sera avantageux pour le public, sans compter qu'il attirera la clientèle locale. Tout compte fait, il lui semble qu'un service à prix modique saura mieux qu'un service à prix élevé offrant d'autres attraits, répondre aux besoins du marché de navette local entre Toronto et Buffalo.

Par conséquent, est par la présente agréée la requête déposée par General Aerospace, Inc. en autorisation d'exploiter un service aérien commercial de la classe 9-3 (international entre points déterminés), à savoir Toronto (Ontario), Canada et Buffalo (New York), États-Unis d'Amérique, au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe B.

Comme le ministre des Transports a demandé au Comité de choisir un transporteur pour desservir le marché Toronto-Buffalo et que le Comité en est arrivé à la conclusion que General Aerospace, Inc. est plus en mesure de le faire, la requête de City Express est par la présente refusée.

Les conditions pertinentes de l'accord sur les services régionaux, locaux et de navette et les

would be denied boarding. The Committee has considered this, and concludes that General Aerospace's intention to use a third PA-31 aircraft during peak demand periods should minimize this perceived problem.

As City Express has applied to operate a Class 9-2 service, it proposes to provide service according to a regular service pattern. General Aerospace has applied for a Class 9-3 service and would not therefore be obligated to provide service on any form of regular basis. The Committee has noted, however, that General Aerospace has indicated that it would provide what in effect would be a Class 9-2 service, to be operated subject to weather conditions, in accordance with a published schedule, and has stated an intention to apply for Class 9-2 authority to serve Toronto-Buffalo should its Class 9-3 application be approved.

Having given careful consideration to the two applications the Committee concludes that the service proposed by General Aerospace is better suited than that proposed by City Express for selection to provide a local commuter air service between Toronto and Buffalo. The Committee is of the view that the relatively low fare proposed by General Aerospace would benefit the public and would be instrumental in attracting local traffic. It appears that, on balance, a low-priced service rather than a higher priced service offering more features would more effectively cater to the local commuter demand between Toronto and Buffalo.

Accordingly, the application by General Aerospace for authority to operate a Class 9-3 International Specific Point commercial air service serving the points Toronto, Ontario, Canada and Buffalo, New York, U.S.A. using fixed wing aircraft in Group B is hereby approved.

As the Minister of Transport has asked the Committee to select one carrier to serve Toronto-Buffalo and as the Committee has concluded that General Aerospace is best suited to serve this city-pair, the application from City Express is hereby denied.

The pertinent terms and conditions of the Regional, Local and Commuter Services agree-

exigences du processus de sélection ayant été remplies, le Comité délivrera au transporteur choisi, à savoir General Aerospace, Inc., conformément aux dispositions de l'article 19 de la *Loi sur l'aéronautique*, un permis l'autorisant à exploiter un service aérien commercial international de la classe 9-3 (international entre points déterminés) pour transporter des passagers et des marchandises au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe B entre Toronto (aéroport de l'île de Toronto) (Ontario), Canada et Buffalo (New York), États-Unis d'Amérique, dès que ledit transporteur se sera conformé aux exigences applicables du Comité, notamment à celles concernant le financement, les assurances et le dépôt de tarifs.

Le permis qui sera délivré conformément à la présente décision devra porter les conditions énoncées au paragraphe 20(1) du *Règlement sur les transporteurs aériens*, C.R.C. 1978, chap. 3, dans sa forme modifiée, ainsi que les conditions supplémentaires suivantes:

L'exploitation du service aérien autorisé aux présentes est assujettie aux dispositions de l'*Accord sur les services régionaux, locaux et de navette énoncées dans les notes diplomatiques ETT 1483 et 300* échangées le 21 août 1984 par le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique.

À moins qu'il ne soit annulé à une date antérieure pour une raison valable, le présent permis prendra fin à l'expiration ou à la cessation de l'accord précité.

Dans l'exploitation du service autorisé aux présentes, le titulaire est limité à l'utilisation de l'aéroport international de Toronto.

Pendant l'exploitation du service autorisé aux présentes, le titulaire est tenu de remplir les obligations contenues dans les clauses IIId), VIII, IX, X et XI de l'*entente sur les transporteurs aériens*, dans sa forme modifiée, conclue en 1966 entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique.

ment having been met and the requirements of the selection process having been complied with, the Committee, in accordance with the provisions of section 19 of the *Aeronautics Act*, will issue to the selected carrier, General Aerospace, a licence authorizing it to operate a Class 9-3 International Specific Point commercial air service to transport persons and goods using fixed wing aircraft in Group B between Toronto, (Toronto Island Airport), Ontario, Canada, and Buffalo, New York, U.S.A. upon compliance with the tariff filing, financial, insurance and other requirements of the Committee as applicable.

The licence to be issued to General Aerospace pursuant to this Decision shall be subject to the conditions contained in subsection 20(1) of the *Air Carrier Regulations*, C.R.C. 1978, c. 3, as amended and the following additional conditions:

The operation of the air service authorized herein shall be conducted subject to the applicable provisions of the *Regional, Local and Commuter Services Agreement contained in Diplomatic Notes ETT-1483 and 300* exchanged between the Government of Canada and the Government of the United States of America on August 21, 1984.

Unless terminated at an earlier date for just cause, this licence shall terminate upon the termination or expiration of the aforesaid agreement.

While operating the air service authorized herein, at Toronto, the Licensee is restricted to the use of Toronto Island Airport.

While operating the air service authorized herein, the Licensee shall be subject to the obligations and entitled to the privileges of Articles III(d), VIII, IX, X and XI of the 1966 *Air Transport Agreement* between the Government of Canada and the Government of the United States of America, as amended.

Requête présentée par Bradley Air Services Limited exerçant son activité sous le nom commercial de First Air en vue d'ajouter la desserte du point Ottawa (Ontario) et d'utiliser également des aéronefs à voilure fixe du groupe F en vertu du permis A.T.C. 2500/75(NS).

Répertorié: Bradley Air Services Ltd. (Re)

Comité des transports aériens: P. Langlois (président) et M.D. Armstrong.

Décision n°: 9196
Date de la décision: le 27 septembre 1985
Dossier n°: 2-F222-5A

Transport aérien - Service aérien commercial de la classe 2 (régulier entre points déterminés) - Régions éloignées et du Nord - Commodité et nécessité du public - Concurrence.

Aux termes de la présente requête, Bradley Air Services Limited exerçant son activité sous le nom commercial de First Air proposait d'offrir un service aérien efficace et efficient entre Ottawa et Frobisher Bay afin de parer aux lacunes du service offert par Nordair. Des interventions à l'appui de cette demande ont démontré que les services aériens Nord-Sud étaient inadéquats.

Par ailleurs, Nordair et Austin se sont opposés à l'agrément de la requête. Nordair alléguait principalement que la requérante s'approprierait d'une part considérable du trafic, entrainant la suppression de certains vols et augmentant les coûts et les tarifs. Austin demandait le report de la requête au motif qu'un service aérien régulier était davantage requis entre Toronto, le Nord-Est de l'Ontario et Frobisher Bay.

Décision: *Le Comité a agréé la requête. Cette décision reposait sur le critère de la commodité et la nécessité du public vu les directives du ministre des Transports relativement à la réglementation des services aériens dans le Nord. Le Comité n'a donc pas considéré son* Rapport préliminaire et son Rapport Final: Les services aériens des régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats? *En vertu de ces derniers, le Comité*

Application by Bradley Air Services Limited carrying on business under the firm name and style of First Air to add the point Ottawa, Ontario, and for authority to also operate fixed wing aircraft in Group F under Licence No. A.T.C. 2500/75(NS).

Indexed as: Bradley Air Services Ltd. (Re)

Air transport Committee: P. Langlois (Chairman) and M.D. Armstrong.

Decision No.: 9196
Date of Decision: September 27, 1985
File No.: 2-F222-5A

Air transport - Class 2 Regular Specific Point commercial air service - Northern and remote areas - Public convenience and necessity - Competition.

Under the present application, Bradley Air Services Limited carrying on business under the firm name and style of First Air (hereinafter First Air) proposed to provide an efficient and effective service as an alternative to that provided by Nordair between Frobisher Bay and Ottawa. Interventions in support stressed the inadequacy of existing north/south air services.

Opposing interventions were filed by Nordair and Austin. Nordair submitted that the proposed service would divert substantial traffic from existing air traffic, forcing a reduction of flights and causing an increase in costs and tariffs. On the other hand, Austin proposed the deferral of consideration of the subject application, alleging that there was a greater requirement for scheduled air service between Toronto/Northeastern Ontario and Frobisher Bay.

Decision: *The application was approved by the Committee. The assessment of this application was based on the criterion of public convenience and necessity as requested by the Minister of Transport in his letter with respect to the northern air services. Accordingly, the Committee disregarded its* Summary Report and Final Report on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas. *Under the said Reports, the*

devrait accorder plus d'importance aux avantages d'une concurrence accrue lorsqu'il évaluait une requête d'exploitation de services aériens Nord/Sud.

Lors de son analyse, le Comité a noté qu'effectivement le service actuel était inadéquat. Il a estimé qu'il existait une demande pour le service proposé et que les tarifs de classe économique y rattachés s'avéraient fort avantageux pour la clientèle. En outre, il a jugé que l'utilisation d'un BAE-146-200 inciterait davantage les voyageurs à utiliser ce service. Le Comité a donc conclu que ledit service répondait à la commodité et la nécessité du public.

Quant aux craintes exprimées par Nordair, le Comité les a écartées, jugeant qu'une réduction d'une soixantaine de vols par année ne représentait que 10% des vols réguliers de Nordair.

Par ailleurs, le Comité a rejeté la demande d'Austin de reporter l'examen de la présente requête. L'analyse du service proposé par First Air a démontré qu'il ne nuirait aucunement à sa requête.

Doctrine citée

Rapport préliminaire et Rapport final du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports: Les services aériens des régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats?

Committee should assess such applications with increased emphasis on the benefits of competition.

In this instance, the Committee noted that the present service was deficient. It was of the opinion that there was an existing demand for the proposed service which would provide its users with lower fares. In addition, the use of BHE-146-200 aircraft would provide a meaningful alternative to the travelling public. Consequently, the Committee found that the proposed service was required by public convenience and necessity.

With respect to Nordair's intervention, the Committee stated that the elimination of up to 60 flights per year represented only 10% of Nordair's scheduled flights into Frobisher Bay.

As to Austin's intervention, the deferral of consideration of the current application was not warranted. A study of the proposed service by First Air indicated that it would not be prejudicial to Austin's application.

Authorities referred to

Summary Report and Final Report of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission on the adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas.

DÉCISION

Bradley Air Services Limited exerçant son activité sous le nom commercial de First Air (ci-après la requérante) a demandé au Comité des transports aériens les autorisations énoncées dans l'intitulé. La requête, prête à être traitée, a été reçue le 1er mai 1985.

En vertu du permis A.T.C. 2500/75(NS), la requérante est autorisée à exploiter un service aérien commercial de la classe 2 (régulier entre points déterminés), au moyen d'aéronefs à voilure fixe des groupes C, D et E, pour le transport de personnes, de marchandises et de courrier, afin de desservir Frobisher Bay, Hall

DECISION

Bradley Air Services Limited carrying on business under the firm name and style of First Air (hereinafter First Air) has applied to the Air Transport Committee for the authorities set out in the Title hereto. The application was received complete and ready for processing on May 1, 1985.

Under Licence No. A.T.C. 2500/75(NS), First Air is authorized to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service, using fixed wing aircraft in Groups C, D and E, to transport persons, goods and mail, serving the points Frobisher Bay, Hall Beach, Cape Dorset, Coral Harbour, Clyde River, Pangnirtung,

Beach, Cap Dorset, Coral Harbour, Clyde River, Pangnirtung, l'Ile Broughton, Pond Inlet et Nanisivik (Territoires du Nord-Ouest).

Avis de la requête a été publié le 17 mai 1985 dans les journaux des régions visées et signifié aux transporteurs aériens concernés et aux autres intéressés. Par suite dudit avis, le Comité a reçu des interventions contraires à l'agrément de la requête de la part d'Austin Airways Limited (ci-après Austin) et de Nordair Inc. (ci-après Nordair). La requérante a répondu auxdites interventions.

Des interventions à l'appui de la requête ont été déposées auprès du Comité par le ministère des Transports et des Communications au nom du gouvernement de l'Ontario (Toronto), par la Baffin Region Inuit Association et par Okota and Paton Ltd. (Frobisher Bay).

Dans son intervention à l'appui de la requête déposée au nom du gouvernement de l'Ontario, le ministre des Transports et des Communications a allégué que l'horaire proposé de First Air servira de complément à celui de Nordair et que le service proposé devrait contribuer à améliorer la qualité du service aérien dans l'Est de l'Arctique.

Dans une résolution adoptée à sa réunion générale annuelle, la Baffin Region Inuit Association a déclaré que le vol de Sanikiluaq jusqu'à Frobisher Bay coûte trop cher et fait perdre trop de temps en raison de l'obligation de passer par Montréal. La résolution mentionnait également que l'Association est en faveur de la requête de First Air visant à assurer des vols à partir de Frobisher Bay jusqu'à Ottawa et qu'elle l'appuyait pleinement à condition que les vols de retour fassent une escale à Sanikiluaq.[1]

J.P. Paton de la Okota and Paton Ltd., entreprise générale de Frobisher Bay, a fait part des problèmes qu'il a eus avec le service de Nordair. Au nombre de ces problèmes on compte

[1] Selon l'horaire proposé de First Air, cette compagnie n'a pas l'intention de faire escale à Sanikiluaq (aux îles Belcher) sur la route Frobisher Island-Ottawa.

Broughton Island, Pond Inlet and Nanisivik, Northwest Territories.

Notice of the application was published on May 17, 1985 in the newspapers of the areas concerned, and copies of the Notice were sent to interested air carriers and others. Pursuant to the Notice, interventions opposing the granting of the application were filed with the Committee by Austin Airways Limited (hereinafter Austin) and Nordair Inc. (hereinafter Nordair). The applicant replied to the interventions.

Interventions in support of the application were filed with the Committee by the Ministry of Transportation and Communications on behalf of the Government of Ontario, Toronto, by the Baffin Region Inuit Association, Frobisher Bay, and by Okota and Paton Ltd., Frobisher Bay.

In its intervention in support, the Ministry of Transportation and Communications on behalf of the Government of Ontario commented that First Air's proposed schedule is complementary in respect of Nordair's schedule and that it appears the proposed service would improve the quality of air service to the eastern Arctic.

The Baffin Region Inuit Association, in a resolution passed at its Annual General Meeting, stated it is too costly and time-consuming to fly from Sanikiluaq to Frobisher Bay due to the requirement to use the Montreal route. The resolution also stated that the Association, "... is in support of First Air's application to fly from Frobisher Bay to Ottawa with a stopover in Sanikiluaq and that we are in full support of First Air getting a licence to fly from Frobisher Bay to Ottawa on condition that on the return flight there is a stopover in Sanikiluaq."[1]

J.P. Paton, Okota and Paton Ltd., General Contractors, Frobisher Bay, mentioned problems he has experienced with Nordair's service, including lack of same-day confirmation of

[1] According to First Air's proposed schedule, it does not intend to stop at Sanikiluaq (on the Belcher Islands) when flying between Frobisher Island and Ottawa.

l'impossibilité de confirmer le même jour les vols à destination du Sud, malgré le fait que Nordair ait un système de réservation informatisé; une insuffisance de sièges réservés aux tarifs d'excursion; et un délai moyen de 14 jours pour la livraison des marchandises, de l'entrepôt de Nordair situé dans le Sud jusqu'à Frobisher Bay. Ces délais font recourir au système de fret aérien prioritaire qui coûte plus cher mais qui permet de recevoir les marchandises dans les deux ou trois jours. En conséquence, il appuie pleinement la requête de First Air.

En outre, 17 lettres d'appui et une pétition signée par 456 personnes ont été présentées avec la requête; les signataires d'un grand nombre de ces lettres ont exprimé une insatisfaction à l'égard du service nord/sud actuel et ont indiqué que le public tirerait avantage d'une concurrence accrue.

Dans sa lettre d'appui, Dennis G. Patterson, député d'Iqaluit, allègue que le service direct offert actuellement à destination d'Ottawa est loin d'être satisfaisant. Nordair a des installations médiocres pour entreposer la nourriture et les denrées périssables et il est arrivé que le service ait été détourné via Montréal. Avec un aéronef basé à Frobisher Bay, ses mandants auraient pour la première fois à leur disposition des vols assurés le matin à destination d'Ottawa. À son avis, une concurrence accrue n'handicapera pas Nordair. Dans sa circonscription électorale, des indicateurs comme le tourisme, la mise en chantier et la construction de maisons d'habitation montrent que Frobisher Bay et l'île de Baffin sont en pleine croissance économique. Il allègue qu'à la lumière de la croissance économique et de l'augmentation de la population, cette concurrence limitée ne menacera en rien la fréquence des nombreux vols offerts actuellement entre Frobisher Bay et Montréal. En réalité, il prévoit que la nouvelle route et la concurrence stimuleront l'économie.

Kenn Harper, président de High Arctic Enterprises de Arctic Bay déclare qu'entre Ottawa et Frobisher Bay, il existe en puissance un plus grand trafic que celui qu'achemine Nordair actuellement; un grand nombre de bureaucrates et d'hommes politiques des gouvernements fédéral et territoriaux ont l'occasion de voyager entre Ottawa et Frobisher Bay tout comme les représentants des organismes autochtones et des groupes de pression qui s'affairent

southbound flights even though Nordair has a computerized reservation system; insufficient number of seats allotted for excursion fares; and an average 14-day delivery period for cargo delivered from Nordair's southern cargo depot to Frobisher Bay which necessitates use of the more expensive priority air freight system to receive cargo within two or three days. Therefore, he offered full support for First Air's application.

Furthermore, 17 letters of support and a petition signed by 456 persons were submitted with the application; many of the letters expressed dissatisfaction with the existing north/south service and stated that the addition of competition would benefit the public.

In his letter of support, Dennis G. Patterson, MLA, Iqaluit, supports the application on the basis that the existing direct service to Ottawa is less than satisfactory. Nordair has poor facilities for food and perishable freight, and the service has, on occasion, been detoured through Montreal. With aircraft based in Frobisher Bay, the new route would offer his constituents morning departures for Ottawa from Frobisher Bay for the first time. In his view, the addition of this proposed limited competition will not cripple Nordair. Indicators such as tourism, housing starts and construction in his constituency suggest that the economy of Frobisher Bay and Baffin is growing. He submits that, in light of the growing economy and growing population, such limited competition need not jeopardize the high frequency service now enjoyed between Frobisher Bay and Montreal. He predicts that the new route and the new competition will, in fact, provide an economic stimulus in itself.

Kenn Harper, President of High Arctic Enterprises, Arctic Bay, states that he believes there is more potential traffic between Ottawa and Frobisher Bay than Nordair is presently carrying; many federal and territorial bureaucrats and politicians have occasion to travel between Ottawa and Frobisher Bay, as do representatives of native organizations and lobby groups active in the region. He would anticipate that, given the strength of the move for creation

dans la région. Vu la vigueur du mouvement visant la création d'un territoire Nunavut dans l'Est de l'Arctique, il prévoit que ces groupes voyageront plus souvent. Pendant l'été 1984, le service fourni par Nordair était effroyable; en conséquence, la concurrence s'exerçant sur la route Ottawa-Frobisher Bay pourrait en fin de compte mener à la prestation d'un meilleur service aux collectivités, y compris la sienne.

Paul Daoust Construction Arctic Ltd. de Frobisher Bay allègue que Nordair n'a pas d'entrepôt pour le fret en partance d'Ottawa et que cette compagnie n'a qu'un vol de passagers par semaine à partir d'Ottawa, vol qui provient de Frobisher Bay. À son avis, ce service laisse beaucoup à désirer.

Pangnirtung Inuit Co-operative Limited déclare qu'actuellement elle achète ses produits maraîchers, ses produits laitiers et sa viande à Val d'Or et que si elle pouvait les acheter directement à Ottawa tout indique que le prix des marchandises serait de 8 à 10 p. 100 inférieur.

Canada North Outfitting Inc. de Waterdown (Ontario) allègue que le public voyageur de l'Est de l'Arctique, qu'il se compose des résidents de l'île de Baffin ou de visiteurs, profiterait de la concurrence accrue que se feraient First Air et Nordair en offrant des services aériens réguliers Sud-Nord et, bien entendu, Nord-Sud.

La clôture des débats a eu lieu le 17 juillet 1985.

La requérante allègue ce qui suit:

- Nordair est le seul transporteur aérien assurant un service à taux unitaires entre l'Est de l'Arctique et le Sud-Est du Canada. Selon le calendrier de l'été 1985 de Nordair, elle assure un vol hebdomadaire aller-retour entre Frobisher Bay et Ottawa ainsi que d'autres vols entre l'Est de l'Arctique et des points comme Montréal, Toronto et Val d'Or au moyen d'un B-737.

- Son service proposé suppléerait au service fourni par Nordair et lui servirait de complément. Le service proposé offre une option réaliste, contribue à amélio-

of a Nunavut Territory in the eastern Arctic, travel by such groups will increase. During the summer of 1984, the service provided by Nordair was appalling; therefore, competition on a route between Ottawa and Frobisher Bay may ultimately lead to better service to communities such as his as well.

Paul Daoust Construction Arctic Ltd., Frobisher Bay, submits that Nordair has no cargo facilities out of Ottawa and only one passenger flight per week out of Ottawa from Frobisher Bay, which is far from adequate.

Pangnirtung Inuit Co-operative Limited states that it currently purchases its produce, dairy products and meat out of Val d'Or and that if it could purchase directly from Ottawa, indications are that the cost of goods would be reduced by 8% to 10%.

Canada North Outfitting Inc., Waterdown, Ontario, submits that the travelling public in the eastern Arctic, be they residents of Baffin Island or visitors to Baffin, would benefit from the creation of a more competitive environment that would result from both First Air and Nordair offering south-north and, of course, north-south regular scheduled air service.

Pleadings closed on July 17, 1985.

The applicant submits that:

- the only air carrier providing regular unit toll service between the eastern Arctic and south-eastern Canada is Nordair. According to Nordair's summer 1985 schedule, it operates a weekly flight in each direction between Frobisher Bay and Ottawa, together with other flights between the eastern Arctic and such points as Montreal, Toronto and Val d'Or, using B-737 aircraft;

- its proposed service would provide a complementary and alternative service to that provided by Nordair. The proposed service offers realistic choice, up-

rer le service en général, est rentable et ne nuirait que très peu aux services en place.

- Avec une population d'environ 2 500 habitants, Frobisher Bay est la principale plaque tournante pour la région de Baffin (Territoires du Nord-Ouest), relativement à l'administration, à l'approvisionnement et au transport. Les nombreuses agences gouvernementales et autres groupes en place à Frobisher Bay demandent des vols à destination et en provenance d'Ottawa où siège le gouvernement fédéral et où sont installées des administrations centrales de nombreux groupes comme celui des Inuit Tapirisat du Canada qui travaille étroitement avec divers ministères de l'administration fédérale.

- De nombreuses lettres d'appui étaient jointes à la requête dont bon nombre, en plus d'accorder la préférence à First Air, ont noté que les services aériens Nord-Sud actuels étaient inadéquats. La pétition à l'appui, jointe à la requête, est signée par la majorité de la population adulte de Frobisher Bay. Étaient également joints à la requête, plusieurs mémoires de représentants élus et d'administrateurs municipaux.

- Sa présence actuelle dans l'Est de l'Arctique et à Ottawa, qui est la plaque tournante de son réseau sud, lui permettrait de fournir un service efficace et efficient.

- Elle se propose d'assurer d'abord un service au moyen d'un HS-748 et de faire ensuite l'acquisition d'un aéronef équipé de turboréacteurs comme le BAE-146-200; le HS-748, d'une capacité de 44 à 52 sièges, est aménagé pour recevoir des passagers seulement, le BAE-146-200 dispose de 98 sièges et ne transporte que des passagers et, compte tenu de leurs capacités respectives, ils ne constitueraient pas une menace pour Nordair tout en offrant une option valable au public; en outre, ces aéronefs seraient utilisés 18 à 24 mois après l'agrément de la requête par le Comité

grades service, is viable and would be minimally disruptive to existing services;

- Frobisher Bay, with an approximate population of 2,500, is the main hub for the Baffin Region of the Northwest Territories in respect of administration, supply and transportation. The many government agencies and other groups at Frobisher Bay have requirements to travel to and from Ottawa: "... the seat of the Federal Government and the headquarters of many groups such as the Inuit Tapirisat of Canada which interact with the various departments of the Federal Government";

- there are numerous letters of support attached to the application, many of which, in addition to identifying First Air as the preferred carrier, note the inadequacy of existing north/south air services. The petition of support attached to the application is signed by the majority of Frobisher Bay's adult population. There are also several representations from elected officials and/or municipal officials included with the application;

- its existing presence both in the eastern Arctic and in Ottawa, which is the hub of First Air's southern network, would allow it to provide an efficient and effective service;

- it proposes to commence service with HS-748 aircraft and to acquire a turbojet aircraft such as the BAE-146-200; the HS-748 has 44 to 52 seats in all-passenger configuration and the BAE-146-200 aircraft has 98 seats in all-passenger configuration, and given their respective capacities, would not pose a competitive threat to Nordair while a meaningful alternative would be offered to the public; in addition, these aircraft would be used on the service 18 to 24 months after a favourable decision from the Air Transport Committee; approval of the application could potentially lead

des transports aériens; si la requête était approuvée, elle offrirait éventuellement un service intégré au moyen d'un aéronef à turboréacteurs à plusieurs collectivités de la région de Baffin ainsi qu'un service sans changement d'avion à destination et en provenance du Sud, via Frobisher Bay.

- On assiste à une reprise économique dans l'Est de l'Arctique comme en témoignent les indicateurs comme la mise en chantier et la construction de maisons d'habitation et le tourisme, partant une augmentation de la demande de services aériens nord-sud. Le trafic de passagers et de fret augmente également entre le Groenland et Frobisher Bay. En fait, la majeure partie de ce trafic est à destination ou en provenance du Sud. On prévoit que ce trafic continuera à s'accroître.

- Bien que la ligne de démarcation exacte n'ait pas encore été déterminée, il semble certain que les Territoires du Nord-Ouest seront divisés en deux et que la région de Baffin sera rattachée à Nunavut. Cela fait, l'importance de Frobisher Bay et l'interaction de cette ville et d'Ottawa en seront accrues et il s'ensuivra une augmentation de la demande de services aériens.

- La reconstruction de la ligne d'identification pré-alerte contribuera notablement à augmenter les demandes de services aériens à destination du nord et du sud.

- *Le Rapport préliminaire et le Rapport final* sur les services aériens des régions éloignées et du Nord ont permis de déterminer les points où devrait s'exercer la concurrence des services aériens nord/sud et il y est indiqué que "... toutes les requêtes en obtention de ces nouveaux services aériens à taux unitaires, assurés à longueur d'année par un autre transporteur, à destination ou en provenance de ces points, soient autorisées par

to integrated turbo-jet service to many Baffin area communities with same plane service to and from the south via Frobisher Bay;

- economic activity is on the rise in the eastern Arctic according to such indicators as construction, housing starts and tourism, thereby indicating an increased demand for north/south air service. There is also increasing passenger and cargo traffic between Greenland and Frobisher Bay with most of this traffic flowing to and from the south. This traffic is forecast to continue to grow;

- although the precise dividing line has not yet been determined, it seems certain that the Northwest Territories will be divided into two, and that the Baffin Region will fall within Nunavut. When the division occurs, Frobisher Bay's importance and interaction with Ottawa will increase and result in higher demand for air service;

- the reconstruction of the Dew Line early warning system should significantly increase demand for north/south air services;

- the *Summary Report and Final Report* on northern air services identified points considered to be candidates for competitive north/south air services and it was suggested that "... all applications for such new, year-round, unit toll air services by another carrier to/from these points be licensed by the A.T.C. on the basis of present and future public convenience and necessity but which also places an increased emphasis on the

le C.T.A. selon les critères de la commodité et des besoins présents et futurs du public, mais que le C.T.A. insiste sur les avantages de la concurrence". Frobisher Bay était un des points identifiés.

- Le vol du jeudi de Nordair en provenance de Frobisher Bay arrive à Ottawa à 22 h 20, ce qui laisse peu de temps pour des correspondances le même jour à destination du Sud. First Air offrirait des vols quittant Frobisher Bay le matin permettant une correspondance le même jour à Ottawa vers presque tous les points d'Amérique du Nord.

- En se fondant sur des données afférentes à la région du Groenland, sur la croissance du marché et l'essor découlant d'une amélioration du service, sur le détournement de ses vols d'affrètement actuels et celui, minime, du trafic de Nordair, sur la question de la ligne préalerte, sur le ravitaillement par mer, et, sur l'accroissement des liens avec le gouvernement et les institutions à Ottawa, elle prévoit ce qui suit:

	Année 1	Année 2
HS-748		
Passagers	3 744	4 160
Fret (livres)	500 000	600 000
Coefficient d'occupation/ remplissage	66,7%	76,5%
BAE-146-200		
Passagers	4 500	5 000
Fret (livres)	1 000 000	1 100 000
Coefficient d'occupation/ remplissage	44%	48,7%

Dans son intervention contraire à l'agrément de la requête, Nordair fait valoir ce qui suit:

- Elle assure un service de la classe 2 au moyen d'un B-737 entre notamment, Frobisher Bay, Ottawa et Montréal.

benefits of competition". One of the points identified was Frobisher Bay;

- Nordair's Thursday flight from Frobisher Bay arrives at Ottawa at 10:20 p.m. allowing little opportunity for same-day southbound connections from Ottawa. First Air would offer morning departures from Frobisher Bay with same-day connection at Ottawa to nearly all North American points;

- based on the Greenland region, the market growth and stimulation due to improved service, the diversion from its existing charter flights, and a small diversion from Nordair, the Dew Line activity, and from sealift operations, as well as on the increased governmental/institutional links with Ottawa, it forecasts the following:

	Year 1	Year 2
HS-748 aircraft		
passengers	3,744	4,160
cargo (pounds)	500,000	600,000
weight load factor	66.7%	76.5%
BAE-146-200 aircraft		
passengers	4,500	5,000
cargo (pounds)	1,000,000	1,100,000
weight load factor	44%	48.7%

In its opposing intervention, Nordair states that:

- it provides a Class 2 service using B-737 aircraft between, *inter alia*, the points Frobisher Bay, Ottawa and Montreal;

- Bien que First Air fasse allusion au contraire, le service proposé réacheminerait sensiblement le trafic des transporteurs aériens actuels. Selon Statistique Canada, le trafic total acheminé entre tous les points de l'Est de l'Arctique et ceux du Sud du Canada, à l'exception du trafic local à destination et en provenance de Montréal, n'était que de 7 160 passagers en 1983. Selon les prévisions de First Air, celle-ci se propose d'acheminer plus de la moitié de ce trafic, soit près de 25 p. 100 des 17 000 passagers transportés par Nordair entre Frobisher Bay et Montréal, Ottawa et Toronto. First Air se propose également de transporter un fret de deux à quatre fois supérieurs (selon qu'elle utilise un HS-748 ou un BAE-146-200) aux 103 000 kg transportés par Nordair entre Ottawa et Frobisher Bay en 1984. First Air prévoit détourner 25 p. 100 des 1,8 millions de kg de fret acheminé par Nordair à Frobisher Bay à partir de Montréal, Val d'Or, Ottawa et Toronto.

- despite First Air's suggestion to the contrary, the proposed service would divert substantial traffic from existing air services. According to Statistics Canada, the 1983 grand total traffic between all points in the eastern Arctic and all points in Southern Canada, excluding local traffic to and from Montreal, is only 7,160 passengers. Based on First Air's forecasts, the applicant proposes to carry more than half of this traffic, or almost 25 per cent of the 17,000 passengers carried by Nordair between Frobisher Bay and Montreal, Ottawa and Toronto. First Air is also proposing to carry two to four times (depending on whether HS-748 or BAE-146-200 aircraft are used) the 103,000 kg carried by Nordair between Ottawa and Frobisher Bay during 1984. First Air proposes to divert 25 per cent of the 1.8 million kg of freight carried by Nordair to Frobisher Bay from Montreal, Val d'Or, Ottawa and Toronto;

- Pour assurer la rentabilité du service il est essentiel que Nordair maintienne pratiquement un coefficient de remplissage de 100 p. 100 sur tous ses vols en direction nord. En conséquence, toute diminution du fret ou des passagers entraînerait une réduction correspondante de sa capacité, diminution qu'elle matérialiserait en diminuant les sections du fret ou en fusionnant les vols réguliers. Elle ne diminuerait pas seulement la fréquence de son service entre Ottawa et Frobisher Bay mais également entre d'autres points situés dans le Sud du Canada et Frobisher Bay. En se fondant sur les estimations de trafic présentées par First Air, Nordair offrira 50 à 60 vols de moins par an à destination de Frobisher Bay.

- to ensure service viability, it is essential that Nordair maintain a virtual 100 per cent load factor on all northbound flights. Therefore, any cargo and/or passenger reduction would cause a corresponding reduction of capacity it offers through a reduction in cargo sections and/or amalgamation of scheduled flights. The level of service it provides would be reduced not only between Ottawa and Frobisher Bay but also between other southern Canadian points and Frobisher Bay. Based on traffic estimates presented by First Air, Nordair will operate 50 to 60 fewer flights per year into Frobisher Bay;

- Une baisse de l'utilisation des aéronefs fera augmenter les coûts par heure de vol payante vu que les coûts fixes devront être répartis sur moins d'heures de vol; il s'ensuivra une augmentation des tarifs.

- a reduction in aircraft utilization will increase costs per flying hour, as fixed costs will have to be distributed over fewer flying hours, and will force an increase in tariffs;

- Le rapport final du Comité des transports aériens: *Les services aériens des*

- the *Final Report on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas*

régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats? reconnaît que bien qu'il soit bon pour certaines collectivités de recevoir un nombre limité de services additionnels réguliers à destination et en provenance du Sud du Canada, assurés par un autre transporteur et quoique le C.T.A. doive faire ressortir avec plus d'intensité les avantages de la concurrence en rendant ses décisions, le principal critère légal demeure celui de la commodité et des besoins du public. Les usagers auront à payer plus cher vu le dédoublement des frais et la prestation d'un service additionnel non requis.

- Si le Comité approuvait le service proposé, elle lui recommanderait d'assujettir le permis à des restrictions limitant les activités de la requérante à deux vols aller-retour par semaine assurés au moyen d'un aéronef du groupe E tel qu'il est prévu dans la requête.

Dans sa réponse à l'intervention de Nordair, First Air allègue ce qui suit:

- Les volumes de trafic et de fret que Nordair prétend qu'elle achemine ne semblent pas exacts en ce sens que le trafic de Nordair à Frobisher Bay représente 21,9 p. 100 de sa capacité à destination et en provenance de ce point. Bien que certains vols de Nordair à destination de Frobisher Bay fassent escale à Fort Chimo, Hall Beach, Nanisivik et Resolute Bay il est surprenant que Frobisher Bay occupe une place si minime dans le réseau. Environ la moitié des 22 000 passagers transportés par First Air de son réseau du Nord de l'Arctique, soit 11 000 passagers, proviennent ou prennent des vols de correspondance de Nordair.

- La croissance naturelle du marché, une augmentation de la demande attribuable à une tarification concurrentielle, des projets spéciaux comme la modification de la ligne pré-alerte et de nouveaux marchés comme celui du Groenland contribueront à augmenter le trafic au-delà de la capacité proposée par First Air, et il y aura alors une augmentation plutôt qu'une diminution de la demande pour

acknowledged that while it may be appropriate for certain communities to receive limited additional scheduled service to/from Southern Canada by another carrier and while more emphasis should be put on the benefits of competition when considering applications, the main criteria are legally still public convenience and necessity. Users will pay a price for the duplication of costs and for provision of unjustified additional capacity; and

- if the Committee should approve the proposed service, it is recommended that the licence to issue restrict operations to two round-trips per week with Group E aircraft as has been proposed by the applicant.

In reply to Nordair's intervention, First Air submits the following:

- the traffic and cargo volumes that Nordair claims it carries do not appear to be accurate, in that Nordair's traffic, with respect to Frobisher Bay, equates to 21.9 per cent of its capacity to and from this point. While some of Nordair's flights to Frobisher Bay stop at Fort Chimo, Hall Beach, Nanisivik and Resolute Bay, it is not credible that Frobisher Bay accounts for such a small portion of system traffic. Approximately one-half of the 22,000 passengers carried by First Air in its northern Arctic system, or 11,000 passengers, connected to/from Nordair;

- natural market growth, stimulation in demand due to competitive pricing, special projects such as the revamping of the Dew Line and new markets such as Greenland will increase traffic more than the capacity proposed by First Air, thereby increasing rather than decreasing the requirements for Nordair capacity. Even if Nordair should have to modestly reduce its capacity, this should

les services de Nordair. Même si celle-ci aurait à réduire quelque peu sa capacité, ce n'est pas une raison pour qu'un autre transporteur ne puisse assurer un service qui contribuera à améliorer le service général au public et qui, d'après celui-ci, est requis.

- Même si Nordair devait diminuer sa capacité de 50 à 60 vols par an, comme elle le prétend, l'essentiel de son horaire ne subira pas de modification puisqu'elle offre plus de 60 vols supplémentaires par an à destination de Frobisher Bay.

- En alléguant que l'exploitation du service proposé de First Air entraînerait une augmentation des tarifs, Nordair ne tient pas compte de la croissance prévue du marché.

- La proposition de Nordair visant à limiter les services de First Air à deux vols aller-retour par semaine, assurés au moyen d'un aéronef du groupe E, rendrait presque impossible une concurrence loyale et limiterait First Air aux douze collectivités qu'elle dessert en dehors de Frobisher Bay.

- Nordair n'a pas contesté les faits, les chiffres et les documents d'appui déposés par First Air pour prouver que le service proposé est requis.

Dans une intervention contraire à l'agrément de la requête, Austin déclare ce qui suit:

- Elle a l'intention de déposer une requête en vue de desservir Frobisher Bay dans le cadre de son service[2] Toronto-Timmins-Kapuskasing.

- Le service aérien régulier est davantage requis entre Toronto/le Nord-Est de l'Ontario et Frobisher Bay qu'entre Ottawa et Frobisher Bay. Si le Comité estime qu'il faut un autre transporteur régulier pour desservir Frobisher Bay, il

[2] Le 3 juillet 1985, le Comité des transports aériens a reçu une requête d'Austin visant ce service.

not preclude the operation of service by another carrier which would introduce service improvements to the public and which the public has indicated is needed;

- even should Nordair have to reduce its capacity by 50 to 60 flights per year, as it has claimed, its core schedule would not be affected as Nordair operates in excess of 60 extra sections per year to Frobisher Bay;

- Nordair's claim that higher fares would be the result of operation of First Air's proposed service ignores the expected market growth;

- Nordair's suggested restriction of First Air's operations to two round trips per week with Group E aircraft would make genuine competition almost impossible and would restrict First Air's service to the 12 communities it serves outside Frobisher Bay; and

- Nordair has not contested the facts, figures and support filed by First Air as evidence of requirement for the proposed service.

In its opposing intervention, Austin states that:

- it will be applying to serve Frobisher Bay as part of its Toronto-Timmins-Kapuskasing service[2];

- there is a greater requirement for scheduled air service between Toronto/Northeastern Ontario and Frobisher Bay than between Ottawa and Frobisher Bay. If the Committee finds that there should be only one more scheduled carrier ser-

[2] An application for this service was received from Austin by the Air Transport Committee on July 3, 1985.

devrait approuver la requête d'Austin et rejeter celle de First Air. Elle ne s'oppose pas à l'approbation de la requête de First Air à condition que la sienne n'en pâtisse pas; il faudrait retarder l'examen de la requête de First Air pour que la sienne puisse être examinée.

- First Air ne pourra faire l'acquisition d'un aéronef du groupe F avant un an et demi à deux ans. Le HS-748 qu'elle exploitera entre temps ne peut être utilisé pour faire concurrence au service de Nordair. Si la requérante utilise le HS-748, neuf fois sur dix ses vols provenant d'Ottawa à destination de Frobisher Bay devront faire escale en cours de route, ce qui fera passer le temps de vol de six à sept heures. Ce service ne peut rivaliser avec le vol de trois heures de Nordair offert sans changement d'aéronef ni avec ses quatre à six heures de vol, même en comptant la correspondance à Montréal.

- En n'étant pas à même de faire concurrence au service de Nordair, la requérante ne pourra réaliser ses prévisions de trafic ni rentabiliser ses activités.

En réponse à l'intervention d'Austin, First Air fait valoir ce qui suit:

- Austin n'a pas prouvé que la demande de service aérien entre Toronto/le Nord-Est de l'Ontario et Frobisher Bay est plus élevée qu'entre Ottawa et Frobisher Bay.

- Bien qu'elle envisage d'utiliser un BAE-146-200 qu'elle n'obtiendrait pas avant un an et demi à deux ans, elle a indiqué dans la requête qu'elle étudiait la possibilité d'obtenir des aéronefs à réacté du groupe F disponibles dans des délais beaucoup plus courts.

- Nordair n'a pas indiqué dans son intervention qu'elle ne pensait pas que le HS-748 puisse faire concurrence à son service. Entre le 18 mai et le 31 décembre 1984, First Air a transporté

ving Frobisher Bay, Austin's application should be approved and First Air's denied. It has no objection to the approval of First Air's application, provided the granting of its application is not prejudiced by such action, and consideration of the First Air application should be deferred to permit consideration of Austin's application;

- First Air would not be able to acquire a Group F aircraft before one and one-half to two years. The HS-748 aircraft to be used in the meantime cannot provide a service that is competitive with that provided by Nordair. If the HS-748 aircraft is used, it will be necessary for First Air to make an enroute stop over 90 per cent of the time it flies from Ottawa to Frobisher Bay, thereby increasing the flying time from six to seven hours. This compares unfavourably with Nordair's three-hour same plane service and its four to six-hour flying time even when a connection at Montreal is included; and

- First Air's inability to provide a competitive service to Nordair will result in the applicant not achieving its traffic projections and viability of its operations.

In reply to Austin's intervention, First Air includes the following comments:

- Austin's claim that there is a greater requirement for scheduled air service between Toronto/Northeastern Ontario and Frobisher Bay than between Ottawa and Frobisher Bay is not substantiated;

- while First Air is considering use of the BAE-146-200 aircraft which would take one and one-half to two years to secure, the application stated that other similar Group F jet aircraft having much shorter availability time were under consideration;

- Nordair has not indicated in its intervention that it does not think the HS-748 aircraft could compete with its service. Over 1/3 of a million pounds of cargo were transported north/south by First

plus d'un tiers de million de livres de fret sur la route nord/sud au moyen d'un HS-748.

- L'allégation d'Austin selon laquelle le HS-748 doit faire un arrêt neuf fois sur dix lorsque les vols sont en route vers le nord suppose une charge marchande complète et (ou) des conditions météorologiques dangereuses et est par conséquent absolument exagérée.

- Il ne faudrait pas que sa requête soit retardée à cause de celle d'Austin vu qu'elle a ses propres mérites et qu'à son avis elle ne devrait pas dépendre des actions d'Austin.

DÉCISION DU COMITÉ

Le Comité a étudié la requête, les documents présentés à l'appui et les interventions précitées.

Le Comité note ce qui suit:

- La requérante a fait référence au *Rapport préliminaire et au Rapport final du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports: Les services aériens des régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats?* en indiquant que Frobisher Bay était l'un des points proposés où la concurrence des services aériens nord/sud devrait s'exercer et que le Comité devrait faire ressortir avec plus d'intensité encore les avantages de la concurrence en évaluant les requêtes d'exploitation de services aériens à taux unitaires visant à desservir ces points à longueur d'année. En conséquence, en faisant référence au Rapport final, Nordair a insisté sur le fait que le principal critère d'évaluation des requêtes demeurait celui de la commodité et des besoins du public. Dans une lettre au Président de la Commission canadienne des transports, le ministre a demandé d'attendre que soit terminée l'enquête du Comité permanent de la Chambre des communes de transport sur toute la question de la convenance des services aériens dans le Nord. Il a indiqué (traduction) "... qu'il serait prudent pour le C.T.A. de n'appor-

Air's charters using HS-748 aircraft between May 18, 1984 and December 31, 1984;

- Austin's comments regarding the requirement of the HS-748 aircraft to make an interval stop northbound 90 per cent of the time assumes full payload and/or adverse weather conditions and is therefore an extreme exaggeration; and

- its application should not be delayed due to Austin's application as First Air's application has its own merits and should not be subject to Austin's initiatives.

BY THE COMMITTEE

The Committee has considered the application, the material in support thereof and the interventions referred to.

The Committee notes that:

- the applicant has referred to the *Summary Report and Final Report of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas*, noting that Frobisher Bay was identified as a candidate point for competitive north/south air services and that applications to serve such points on a year-round unit toll basis should be assessed with increased emphasis on the benefits of competition. Consequently, Nordair referred to the Final Report, emphasizing that the main criterion for assessing applications is still public convenience and necessity. By letter to the President, Canadian Transport Commission, the Minister requested that until completion of an enquiry into the entire matter of the adequacy of northern air services by the House of Commons Standing Committee on Transport, "... it would be prudent for the A.T.C. to introduce no major changes in how northern air services are regulated...". Accordingly, the assessment of this application was based solely on public convenience and necessity without reference to the *Summary Report*

ter aucun changement important à la réglementation des services aériens dans le Nord...". Donc, l'évaluation de la présente requête a été basée uniquement sur le critère de la commodité et des besoins du public et, le Comité n'a pas tenu compte du *Rapport préliminaire et du Rapport final du Comité des transports aériens: Les services aériens des régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats*?

- Les lettres d'appui indiquent qu'il y a une certaine demande pour un service qui ferait concurrence à Nordair dont le service, selon plusieurs tenants de la requête, est inadéquat, en particulier en ce qui concerne la manutention du fret. La possibilité d'obtenir des tarifs et des taux plus bas, plus de vols réguliers à des heures convenables et un meilleur service de manutention du fret séduit les collectivités de l'île de Baffin. A cet égard, le Comité note que la requête a reçu l'appui des gens d'affaires, d'un représentant élu des Territoires du Nord-Ouest, des représentants des municipalités qui seront concernées par le service proposé et du gouvernement de l'Ontario.

- En plus de la demande actuelle qui est indéniable, comme le prouvent les lettres et les interventions à l'appui et les volumes de trafic et de fret de Nordair, First Air a allégué qu'une augmentation de la demande est possible vu la reprise de l'économie dans le Nord et une augmentation de l'échange commercial avec le Groenland. La déclaration de Dennis G. Patterson prouve en quelque sorte cette affirmation, car selon lui, les indicateurs économiques de sa circonscription montrent que l'économie de Frobisher Bay et de Baffin est en pleine croissance. Néanmoins, à défaut d'autres preuves, il serait prématuré de partager les vues de First Air qui a affirmé à Nordair que l'augmentation de trafic sera supérieure à l'augmentation de capacité proposée par First Air, ce qui aurait pour effet d'accroître plutôt que de diminuer la demande pour les services de Nordair.

and Final Report of the Committee on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas;

- the letters in support of the application indicate that there is some demand for a service which would compete with Nordair, whose service according to many supporters of the applicant is deficient, especially with respect to cargo handling. The potential for lower fares and rates, more scheduled flights at convenient times and better cargo handling is appealing to the Baffin Island communities. In this connection, the Committee notes that the application has received support from businesses, an elected Northwest Territory MLA, representatives of municipalities which would be affected by the proposed service, and the Government of Ontario;

- in addition to existing demand, demonstrated by the letters and interventions of support and Nordair's traffic and cargo volumes, First Air has submitted that an increase in demand is likely on account of an improving northern economy and more business from Greenland. This claim is substantiated somewhat by Dennis G. Patterson's statement that economic indicators in his constituency suggest that the Frobisher Bay and Baffin economy is growing. Nonetheless, in the absence of further evidence, it would be premature to agree with First Air's claim, contained in its reply to Nordair, that there will be an increase in traffic that will exceed the increase in capacity proposed by First Air, thereby increasing rather than decreasing the requirement for Nordair capacity;

- Selon Statistique Canada, les vols intérieurs de passagers (aller-retour) entre Ottawa et Frobisher Bay ont acheminé 1 770, 1 650 et 2 230 passagers en 1981, 1982 et 1983 respectivement. Les prévisions de First Air concernant le nombre de passagers sont peut-être optimistes vu la taille du marché Ottawa-Frobisher Bay et son intention d'utiliser le HS-748 pendant un an et demi à deux ans, au début du service. Le Comité suppose que les passagers préféreraient le gros porteur à réaction de type B-737 utilisé par Nordair plutôt que le turbopropulseur HS-748. Les données d'exploitation indiquent que l'aéronef ne peut transporter une charge marchande complète entre Ottawa et Frobisher Bay sans faire un arrêt, perspective peu séduisante pour les passagers. L'utilisation d'un BAE-146 pour assurer le service proposé pourrait intéresser les passagers et servir à les inciter à utiliser le service.

- according to Statistics Canada, Ottawa-Frobisher Bay domestic O&D passenger traffic was 1,770, 1,650 and 2,230 during 1981, 1982 and 1983, respectively. First Air's passenger forecasts may be optimistic given the historical size of the Ottawa-Frobisher Bay passenger market and its intention to use the HS-748 aircraft during the initial one and one-half to two years of service. The Committee assumes that passengers would prefer the larger jet-powered B-737 aircraft used by Nordair rather than the HS-748 turbo-prop aircraft. Operating data indicate that the aircraft cannot carry a full payload between Ottawa and Frobisher Bay without stopping, an unappealing prospect for passengers. The introduction of the BAE-146 aircraft to the proposed service, however, would likely appeal to passengers and could be instrumental in attracting passengers to the service;

- Les prévisions de First Air concernant le transport d'au moins 500 000 livres de fret par an au moyen d'un HS-748 sont peut-être réalistes puisque First Air prétend avoir transporté plus de 300 000 livres sur des vols d'affrètement au cours des sept premiers mois et demi de 1984. Nordair a aussi allégué qu'elle a transporté 103 000 kg (227 115 livres) entre Ottawa et Frobisher Bay en 1984. La prévision de la requérante concernant le transport d'un million de livres de fret par an au moyen d'un BAE-146 nous semble optimiste, mais la capacité plus grande d'acheminement de fret de l'aéronef pourrait s'avérer avantageuse pour les expéditeurs qui réclament des livraisons de gros volumes de fret dans les délais prévus.

- First Air's cargo forecasts of at least 500,000 pounds annually, using the HS-748 aircraft, may be realistic given First Air's claim that it carried over 300,000 pounds by charter during seven and one-half months of 1984. Nordair also stated that it carried 103,000 kg (227,115 pounds) between Ottawa and Frobisher Bay in 1984. The applicant's cargo forecast, using the BAE-146 aircraft, of at least one million pounds annually seems to us to be optimistic but the larger cargo-carrying capacity of the aircraft could prove to be advantageous to shippers requiring timely delivery of large volumes of cargo;

- Bien qu'elle ait affirmé le contraire et faute d'une croissance importante du marché, avec son service proposé, la requérante s'appropriera d'une part importante du trafic de Nordair. Néanmoins, bien que Nordair ait affirmé que le service de First Air entraînera annuellement la suppression de jusqu'à 60 vols à destination de Frobisher Bay, les

- despite the applicant's comments to the contrary and in the absence of substantial market growth, the proposed service would derive much of its business at the expense of Nordair. Nonetheless, despite Nordair's claim that First Air's operation would result in the elimination of up to 60 flights to Frobisher Bay annually, this impact may not be significant

retombées ne seront pas importantes du point de vue de la clientèle, puisque 60 vols représentent moins de 10 p. 100 des vols réguliers de Nordair à destination de Frobisher Bay.

- First Air a seulement demandé l'autorisation d'ajouter le point Ottawa au permis A.T.C. 2500/75(NS). Bien que la plupart des clients du service proposé de First Air seront probablement des clients de Nordair, elle ne fera pas directement concurrence au service de Nordair entre Frobisher Bay et les collectivités du Sud, mis à part Ottawa.

- L'horaire actuel de Nordair indique qu'elle a deux vols sans escale (aller) par semaine entre Ottawa et Frobisher Bay assurés par un B-737. La proposition de First Air visant à assurer un vol sans escale en direction nord et un autre sans escale en direction sud, le lundi et le vendredi représente une augmentation importante du service sans escale entre les collectivités. Les heures des vols proposées par First Air ne semblent pas faire directement concurrence à Nordair. Les horaires qui se rapprochent le plus concernent le vol du lundi matin à 8h 10 de First Air (au moyen d'un HS-748) et celui de Nordair qui quitte Ottawa à 11 h 45 le lundi, sans escale jusqu'à Frobisher Bay.

- Entre Ottawa et Frobisher Bay, First Air a proposé un tarif de classe économique (aller simple) de 394 $, lequel est avantageux si on le compare au tarif équivalent de Nordair fixé à 448 $ (mis en vigueur le 27 juillet 1985). En raison des divers tarifs spéciaux et privilégiés, il est plus difficile de comparer les taux de fret. Les taux proposés par First Air pour les marchandises générales entre Ottawa et Frobisher Bay ne semblent pas inconciliables avec les taux équivalents de Nordair.

- Vu que la requête d'Austin visant à desservir Frobisher Bay sur la route Toronto-Timmins-Kapuskasing n'est pas directement liée à la requête de First Air, l'examen du service visé de la requérante ne nuira pas à la requête

from the customers' point of view as 60 flights represent less than 10 per cent of Nordair's scheduled flights into Frobisher Bay;

- First Air has applied to add only the point Ottawa to Licence No. A.T.C. 2500/75(NS). Though First Air's proposed service would probably secure much of its business at the expense of Nordair, it would not compete directly with Nordair's service between Frobisher Bay and southern communities other than Ottawa;

- Nordair's existing schedule indicates that there are two non-stop one-way flights per week between Ottawa and Frobisher Bay using B-737 aircraft. First Air's proposal to operate one non-stop northbound and one non-stop southbound flight, Monday and Friday, represents a substantial increase in non-stop service between the communities. First Air's proposed flight times do not appear directly competitive with Nordair's, the closest similarity being First Air's proposed 0810 Monday departure (using HS-748 aircraft) compared to Nordair's 1145 Monday departure from Ottawa direct to Frobisher Bay;

- First Air's proposed one-way economy fare between Ottawa and Frobisher Bay of $394.00 compares favourably with Nordair's $448 one-way economy fare (effective July 27, 1985). While, due to various special and preferred rates, it is more difficult to compare cargo rates, First Air's proposed general commodity rates from Ottawa to Frobisher Bay do not appear to be inconsistent with Nordair's general commodity rates; and

- since Austin's application to serve Frobisher Bay as part of its Toronto-Timmins-Kapuskasing service is not directly related to First Air's application, Austin's application would not be prejudiced by consideration of the appli-

d'Austin. En conséquence, le report de l'examen de la présente requête tel que proposé par Austin n'est pas justifié.

Bien que préoccupé par l'utilisation du HS-748 proposé, par les prévisions de la requérante et par les répercussions éventuelles sur le service nord/sud de Nordair, les lettres et interventions à l'appui ont convaincu le Comité que le service de Nordair à destination de la région de l'île de Baffin est inadéquat à certains égards, et que les habitants de la région sont d'avis que le service proposé de First Air à destination et en provenance du Sud contribuera à améliorer le service aérien à horaire fixe. En se fondant sur ce qui précède, le Comité estime que l'ajout du point Ottawa au permis A.T.C. 2500/75(NS) est requis par le critère de la commodité et des besoins du public.

Le Comité est d'avis que le BAE-146-200, avec sa plus grande capacité, une propulsion à réaction, une plus grande vitesse et sa capacité d'assurer des vols sans escale est mieux adapté que le HS-748 pour assurer le service proposé et estime que l'ajout au permis A.T.C. 2500/75(NS) de l'autorisation d'utiliser un aéronef du groupe F est aussi requis par le critère de la commodité et des besoins du public.

Est par la présente agréée la requête déposée par Bradley Air Services Limited exerçant son activité sous le nom commercial de First Air en vue d'ajouter la desserte de Ottawa (Ontario) et d'utiliser également des aéronefs à voilure fixe du groupe F en vertu du permis A.T.C. 2500/75(NS).

Un nouveau permis, portant le numéro A.T.C. 2500/75(NS), sera delivré à Bradley Air Services Limited exerçant son activité sous le nom commercial de First Air, l'autorisant à exploiter un service aérien commercial de la classe 2 (régulier entre points déterminés), au moyen d'aéronefs à voilure fixe des groupes C, D, E et F, pour le transport de personnes, de marchandises et de courrier, afin de desservir Frobisher Bay, Hall Beach, Cap Dorset, Coral Harbour, Clyde River, Pangnirtung, l'île Broughton, Pond Inlet et Nanisivik (Territoires

cant's service proposal. Consequently, deferral of consideration of the subject application, as proposed by Austin, is not warranted.

Notwithstanding its concerns with respect to the proposed use of the HS-748 aircraft, the applicant's forecasts, and the potential impact on Nordair's north/south service, the Committee has been convinced by the letters and interventions of support that Nordair's service to the Baffin Island area is considered inadequate, in some respects, and that residents of the area are of the view that First Air's proposed service to and from the south would improve scheduled air service. It is on this basis that the Committee finds that the addition of the point Ottawa to Licence No. A.T.C. 2500/75(NS) is required by the public convenience and necessity.

The Committee considers that the BAE-146-200 aircraft, with its larger capacity, jet propulsion, greater speed and non-stop capability, is superior to the HS-748 aircraft for providing the proposed service and finds that the addition of authority to use Group F aircraft on Licence No. A.T.C. 2500/75(NS) is required by the public convenience and necessity.

The application by Bradley Air Services Limited carrying on business under the firm name and style of First Air to add the point Ottawa, Ontario and to also operate fixed wing aircraft in Group F under Licence No. A.T.C. 2500/75(NS) is hereby approved.

A new document of licence, bearing Licence No. A.T.C. 2500/75(NS), authorizing Bradley Air Services Limited carrying on business under the firm name and style of First Air to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service, using fixed wing aircraft in Groups C, D, E and F to transport persons, goods and mail, serving the points Frobisher Bay, Hall Beach, Cape Dorset, Coral Harbour, Clyde River, Pangnirtung, Broughton Island, Pond Inlet and Nanisivik, Northwest Territories, and Ottawa, Ontario will issue upon compliance with the

du Nord-Ouest) et Ottawa (Ontario), dès qu'elle se sera conformée aux exigences applicables du Comité, notamment à celles concernant le financement, les assurances et le dépôt de tarifs.

La condition nº 1 dudit permis est par la présente modifiée et libellée comme suit:

La titulaire est autorisée à utiliser des aéronefs à voilure fixe des groupes C, D, E et F.

tariff filing, financial, insurance and other requirements of the Committee as applicable.

Condition No. 1 of the said licence is hereby amended to read:

The Licensee is authorized to use fixed wing aircraft in Groups C, D, E and F.

Requêtes présentées par Jim Pattison Industries Ltd. exerçant son activité sous le nom commercial de AirBC en autorisation de modifier le permis n° A.T.C. 3235/81/(NS) par:

1) **l'adjonction des points Comox, Sandspit et Smithers, (C.-B.) et**

2) **l'adjonction des points Calgary (Alberta), Castlegar, Cranbrook, Kamloops, Kelowna et Penticton (C.-B.)**

Répertorié: Jim Pattison Industries Ltd., 30 septembre 1985 (Re)

Comité des transports aériens: P. Langlois (président) et M.D. Armstrong.

Décision n°: 9200
Date de la décision: le 30 septembre 1985
Dossier n°: 2-A785-53A

Transport aérien - Modification de permis - Avantages d'une concurrence accrue - Intérêt et commodité du public.

Jim Pattison Industries Ltd., exerçant son activité sous le nom commercial de AirBC (ci-après la requérante) a présenté des requêtes en vue de modifier le permis n° A.T.C. 3235/81(NS) afin d'y ajouter les points mentionnés dans l'intitulé.

Aux termes de la Nouvelle politique aérienne du Canada *publiée le 10 mai 1984, le Comité des transports aériens (ci-après Comité) devait déterminer si l'ajout des points proposés offrirait les avantages d'une concurrence accrue au public voyageur.*

Décision: *Le Comité a agréé les requêtes avec modification.*

En vertu de la Nouvelle politique aérienne du Canada *et des interventions à l'appui des requêtes, le Comité a conclu que la modification proposée procurerait des avantages au public par le truchement d'une concurrence accrue.*

La requérante a démontré que les nouveaux services stimuleraient le trafic, offriraient des tarifs

Applications by Jim Pattison Industries Ltd. carrying on business under the firm name and style of AirBC for authority to amend Licence No. A.T.C. 3235/81(NS) by:

1) **adding the points Comox, Sandspit and Smithers, B.C.; and**

2) **adding the points Calgary, Alberta, Castlegar, Cranbrook, Kamloops, Kelowna and Penticton, B.C.**

Indexed as: Jim Pattison Industries Ltd., September 30, 1985 (Re)

Air Transport Committee: P. Langlois (Chairman) and M.D. Armstrong.

Decision No.: 9200
Date of Decision: September 30, 1985
File No.: 2-A785-53A

Air transport - Amendment of licence - Increased competition - Public convenience and necessity.

Jim Pattison Industries Ltd. carrying on business under the firm name and style of AirBC (hereinafter AirBC) has applied for authority to amend Licence No. A.T.C. 3235/81(NS) by adding the proposed points set out in the Title above.

Pursuant to the New Canadian Air Policy *issued on May 10, 1984, the Committee (hereinafter Committee) had to determine whether the addition of the proposed points would greatly benefit the public through increased competition.*

Decision: *The applications were approved with modification.*

In view of the New Canadian Air Policy *and the interventions in support of the applications, the Committee was of the opinion that the proposed amendment would increased competition and would benefit the travelling public.*

The applicant has demonstrated that the granting of new air services would stimulate

concurrentiels et amélioraient le service aux collectivités visées. Une demande existait et la requérante possédait les actifs nécessaires pour en assurer l'exploitation.

Malgré les craintes exprimées par Pacific Western Airlines Limited, le Comité a estimé que le détournement du trafic ne compromettrait pas les services existants entre les points proposés.

Par conséquent, le Comité a approuvé les modifications et un nouveau permis fut délivré.

N.D.L.R.

Le 21 novembre 1985, le Comité a apporté la modification suivante à la présente décision:

> *À la page 130 de la décision susmentionnée, à la fin de la note; à la dernière ligne du premier paragraphe et au début de la deuxième ligne du deuxième paragraphe de la page 139, SUPPRIMEZ "... 2224/73(NS)" et REMPLACEZ par "... 2338/74(NS)".*

Décisions et ordonnances citées

Décision C.T.A. n° 8853, datée du 10 mai 1985.
Décision C.T.A. n° 9175, datée du 20 septembre 1985.

Doctrine citée

Nouvelle politique aérienne du Canada, publiée le 10 mai 1984.

DÉCISION

Jim Pattison Industries Ltd. exerçant son activité sous le nom commercial de AirBC (ci-après la requérante) a demandé au Comité des transports aériens la modification énoncée dans les intitulés 1) et 2). Les requêtes, reçues le 2 mai 1985, étaient prêtes à être traitées à compter de cette date.

traffic and would offer competitive fares and a better service to consumers. There was a need for the proposed service and AirBC had the capability of providing it.

Although Pacific Western Airlines Ltd. expressed some concern as to the effect of the diversion of traffic, the Committee was of the opinion that the proposed service would not have an unduly deleterious impact on the operations of existing licences.

Consequently, the Committee approved the amendment and issued a new document of licence.

Editor's Note

On November 21, 1985, the following amendment to the present Decision was made:

> *On page 130 of the above-mentioned Decision, last line of the footnote; on page 139, last line of the first paragraph and second line of the second paragraph, DELETE "Licence No. A.T.C. 2224/73(NS)" and REPLACE by "Licence No. A.T.C. 2338/74(NS)".*

Decisions and Orders referred to

A.T.C. Decision No. 8853, dated May 10, 1985.
A.T.C. Decision No. 9175, dated September 20, 1985.

Authorities referred to

New Canadian Air Policy, issued on May 10, 1984.

DECISION

Jim Pattison Industries Ltd. carrying on business under the firm name and style of AirBC (hereinafter AirBC) has applied to the Air Transport Committee for the amendment set out in Titles 1) and 2). The applications were received ready for processing on May 2, 1985.

Aux termes du permis n° A.T.C. 3235/81(NS), la requérante est autorisée à exploiter un service aérien commercial de la classe 2 (régulier entre points déterminés) au moyen d'aéronefs des groupes B, C et D, pour desservir Vancouver et Victoria (C.-B.).

Avis des requêtes a été publié les 29, 30 et 31 mai 1985 dans les journaux des régions visées et a été signifié aux transporteurs concernés et aux autres intéressés. Par suite dudit avis, des interventions à l'encontre des requêtes ont été déposées auprès du Comité de la part de Air Caledonia Inc. (ci-après Air Caledonia) en ce qui a trait au point Sandspit, et de Pacific Western Airlines Ltd. (ci-après PWA) en ce qui a trait aux deux requêtes. AirBC a répondu aux interventions de PWA.

Neuf interventions à l'appui de la requête en vue d'ajouter les points Comox, Sandspit et Smithers (C.-B.) ont été déposées auprès du Comité. Les tenants font valoir que l'adjonction des points proposés améliorera le service, augmentera la concurrence et favorisera l'industrie forestière et les résidents de ces régions. En outre, 20 interventions à l'appui de la requête en autorisation d'ajouter les points Calgary (Alberta), Castlegar, Cranbrook, Kamloops, Kelowna et Penticton (C.-B.) ont été déposées. En général, les tenants affirment que l'adjonction des points proposés améliorera le service, augmentera la concurrence et complétera le service que fournit PWA.

1) En ce qui a trait à l'adjonction des points Comox, Sandspit et Smithers, (C.-B.), la requérante fait valoir ce qui suit:

- La requête est fondée sur la *Nouvelle politique aérienne du Canada* publiée le 10 mai 1984 selon laquelle on demande "à la C.C.T. ... d'accorder plus de poids aux avantages d'une concurrence accrue pour juger du critère intérêt et commodité du public (ICP) en rapport avec une requête donnée".

- PWA est le seul transporteur aérien à fournir des services entre les points proposés.

Under Licence No. A.T.C. 3235/81(NS), AirBC is authorized to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service, with aircraft in Groups B, C, D and E serving the points Vancouver and Victoria, B.C.

Notice of the applications was published on May 29, 30 and 31, 1985 in the newspapers of the areas concerned, and copies of the Notice were sent to selected air carriers and others believed to be interested. Pursuant to the Notice, interventions opposing the granting of the applications were filed with the Committee by Air Caledonia Inc. (hereinafter Air Caledonia) in respect of the point Sandspit only and by Pacific Western Airlines Ltd. (hereinafter PWA) in respect of both applications. AirBC replied to PWA's interventions.

Nine interventions in support of the application to add the points Comox, Sandspit and Smithers, B.C. were filed with the Committee. The intervenors mentioned that the addition of the proposed points will improve service, will increase competition and will be beneficial to the forestry industry and the residents of these areas. There were twenty interventions filed in support of the application to add the points Calgary, Alberta, Castlegar, Cranbrook, Kamloops, Kelowna and Penticton, B.C. In general, the intervenors indicated that the addition of the proposed points will improve the service, will increase competition and will complement the service provided by PWA.

(1) In respect of the addition of Comox, Sandspit and Smithers, B.C., AirBC submits that:

- the application is based on the *New Canadian Air Policy* issued on May 10, 1984 which states "The C.T.C. is asked to give much greater weight to the benefits of increased competition in judging the requirements of public convenience and necessity in relation to particular licence applications";

- PWA is the only air carrier providing air services between the proposed points;

- Elle a l'intention d'offrir une autre option au consommateur, des prix concurrentiels et un meilleur service.

- Une requête a été déposée auprès du Comité en vue de regrouper des permis visant les points Vancouver, Victoria, Nanaimo, Powell River, Comox, Campbell River, Port Hardy, Bella Bella, Bella Coola, Quesnel et William Lake.[1]

- En 1981 et 1982, le nombre suivant de passagers ont été transportés entre les points proposés:

	1981	1982
Vancouver-Sandspit	36 940	27 650
Vancouver-Smithers	35 000	29 890

- Elle prévoit une capacité annuelle de 24 414 places pour la ligne Vancouver-Comox-Sandspit et la même capacité pour la liaison Vancouver-Smithers. D'après ses prévisions, elle transportera le nombre suivant de passagers:

Vancouver-Comox	2 100
Vancouver-Smithers	9 800
Comox-Sandspit	3 600
Vancouver-Smithers	13 000
Total	28 500

- Elle a établi ses prévisions en tenant compte du nombre de passagers transportés en 1981 et 1982, de la reprise économique anticipée et du fait qu'elle ira chercher environ 20 p. cent du trafic actuel.

- its intention is to offer an alternative to the consumers, competitive fares and a better service;

- an application has been presented to the Committee to consolidate licences. The points to be served under the consolidation include Vancouver, Victoria, Nanaimo, Powell River, Comox, Campbell River, Port Hardy, Bella Bella, Bella Coola, Quesnel and Williams Lake;[1]

- the number of passengers carried between the proposed points in 1981 and 1982 is as follows:

	1981	1982
Vancouver-Sandspit	36,940	27,650
Vancouver-Smithers	35,000	29,890

- annual passenger capacity is expected to be 24,414 seats between Vancouver-Comox-Sandspit and the same number of seats is expected between Vancouver-Smithers. The number of passengers projected is as follows:

Vancouver-Comox	2,100
Vancouver-Sandspit	9,800
Comox-Sandspit	3,600
Vancouver-Smithers	13,000
Total passengers	28,500

- these forecasts are based on the number of passengers carried in 1981 and 1982, an expected recovery in the economy and an estimate that 20% will be diverted from current traffic;

---

[1] Par la *décision n° 9175* du 20 septembre 1985, le Comité agréait, entre autres, la requête en vue de regrouper les permis n° A.T.C. 1588/65(NS), A.T.C. 1695/67(NS), A.T.C. 2157/72(NS), A.T.C. 2224/73(NS), A.T.C. 2338/74(NS), A.T.C. 2353/74(NS) et A.T.C. 3235/81(NS) en un seul permis de la classe 2, soit le permis n° A.T.C. 2224/73(NS).

[1] By *Decision No. 9175* dated September 20, 1985, the Committee approved, *inter alia*, an application to consolidate Licence Nos. A.T.C. 1588/65(NS), A.T.C. 1695/67(NS), A.T.C. 2157/72(NS), A.T.C. 2224/73(NS), A.T.C. 2338/74(NS), A.T.C. 2353/74(NS) and A.T.C. 3235/81(NS) into one Class 2 Licence authority, Licence No. A.T.C. 2224/73(NS).

- Elle compte effectuer le nombre suivant d'heures payantes cale à cale au cours de ses deux premières années d'exploitation:

DHC-8	Vols	Temps de vol	Heures cale à cale
YVR-YQQ-YZP	626	2:00	1 252.0
YVR-YYD	626	1:45	1 095.5
Total	1 252		2 347.5

- Elle se propose d'offrir un aller-retour par jour six fois par semaine selon l'horaire suivant:

	12345-7	12345-7
Vancouver	15:00	19:40
Comox	15:35	19:05
Comox	15:45	18:55
Sandspit	17:10	17:30
Vancouver	9:00	12:50
Smithers	10:45	11:05

Le tarif passager aller simple sera le suivant:

Vancouver	- Comox	61.00 $
	- Sandspit	151.00 $
	- Smithers	144.00 $
Comox	- Sandspit	135.00 $

Dans son intervention contraire à l'agrément de la requête, Air Caledonia fait valoir ce qui suit:

- La requérante n'a soumis aucun rapport ou preuve d'une étude de marché quelconque qui montre que l'adjonction du point Sandspit est requis par la commodité et les besoins du public.

- Les transporteurs aériens en place répondent bien à la demande. PWA offre déjà des services aériens à destination de Sandspit, et Air Caledonia se propose

- the revenue block hours expected to be flown in the first two years of service are as follows:

DHC-8	Flights	Block Time	Block Hours
YVR-YQQ-YZP	626	2:00	1,252.0
YVR-YYD	626	1:45	1,095.5
Total	1,252		2,347.5

- it intends to operate one return flight six days a week according to the following schedule:

	12345-7	12345-7
Vancouver	15:00	19:40
Comox	15:35	19:05
Comox	15:45	18:55
Sandspit	17:10	17:30
Vancouver	9:00	12:50
Smithers	10:45	11:05

- the one-way passenger fare will be as follows:

Vancouver	- Comox	$ 61.00
	- Sandspit	$151.00
	- Smithers	$144.00
Comox	- Sandspit	$135.00

In its opposing intervention, Air Caledonia submits that:

- the applicant did not provide any support material or any report related to any market survey which indicates that the addition of Sandspit is requested by public convenience and necessity; and

- the existing air carriers adequately satisfy the demand. PWA is already offering air service to Sandspit and Air Caledonia intends to commence service

d'entreprendre un service entre Port Hardy et Sandspit en septembre 1985.

La requérante n'a pas répondu à l'intervention.

Dans son intervention contraire à l'agrément de la requête, PWA avance ce qui suit:

- La requérante enlèverait 42,3 p. cent du trafic de PWA entre Vancouver et Smithers et 38,6 p. cent entre Vancouver et Sandspit, ce qui représente des taux supérieurs à celui de 20 p. cent prévu par la requérante.

- Compte tenu des horaires que PWA suivra, les prévisions de transport passagers de la requérante sont excessivement optimistes.

- Air Caledonia a récemment obtenu l'autorisation d'exploiter un service aérien commercial de la classe 2 (régulier entre points déterminés) au moyen d'aéronefs du groupe E pour desservir Vancouver, Port Hardy et Sandspit. On devrait lui donner la chance d'offrir le service à Sandspit avant d'accorder à la requérante l'autorisation de desservir ce point.

La requérante soutient dans sa réplique que la prestation de nouveaux services aériens stimulera le trafic. Par exemple, depuis qu'AirBC a reçu l'autorisation de desservir sans restrictions les points Campbell River, Comox et Port Hardy, l'ensemble du trafic acheminé par AirBC et PWA a augmenté au cours du premier semestre de 1985 de plus de 20 p. cent par rapport à la même période en 1984, tandis que le trafic acheminé par les autres lignes d'AirBC a augmenté de moins de 5 p. cent dans l'ensemble.

2) En ce qui concerne l'adjonction des points Castlegar, Cranbrook, Kamloops, Kelowna et Penticton, la requérante soutient ce qui suit:

- La requête est fondée sur la *Nouvelle politique aérienne du Canada* publiée le 10 mai 1984 selon laquelle il est demandé "à la C.C.T. ... d'accorder plus de poids aux avantages d'une concurrence accrue

between Port Hardy and Sandspit in September 1985.

The applicant did not reply to the intervention.

In its opposing intervention, PWA submits that:

- the diversion by AirBC over PWA's market would be 42.3% between Vancouver-Smithers and 38.6% between Vancouver-Sandspit which is higher than the 20% estimated by the applicant;

- AirBC's passenger forecast is unduly optimistic given the schedules PWA will operate; and

- Air Caledonia was recently granted authority to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service with aircraft in Group E to serve Vancouver, Port Hardy and Sandspit and it should be allowed to initiate service into Sandspit before the Committee grants the authority to provide air service to Sandspit.

In reply, the applicant states that the granting of new air services stimulates traffic. For example, since AirBC was granted unrestricted access to serve Campbell River, Comox and Port Hardy, the combined traffic carried by AirBC and PWA for the first six months of 1985 increased in excess of 20% over the same period in 1984, whereas the traffic on the other AirBC's routes increased by less than 5% overall.

(2) In respect of the addition of Castlegar, Cranbrook, Kamloops, Kelowna and Penticton, AirBC submits that:

- the application is based on the *New Canadian Air Policy* issued on May 10, 1984 which states: "The C.T.C. is asked to give much greater weight to the benefits of increased competition in judging

pour juger du critère intérêt et commodité du public (ICP) en rapport avec une requête donnée".

- Certaines circonstances survenues au cours des mois derniers ont eu une incidence sur les transporteurs du Sud de la Colombie-Britannique. En effet, PWA a acheté plus de 40 p. cent des actions de Time Air en février 1984, et Inter City Air se propose de céder ses services à taux unitaires à Time Air. "Les circonstances ont effectivement éliminé toute possibilité de concurrence sur le marché des points visés par la requête." (traduction)

- Les statistiques antérieures montrent qu'il y a une demande pour le service aux points proposés.

- "En comparant le trafic acheminé entre les villes-portes de Vancouver et de Calgary et les points que la requérante se propose de desservir aux services actuellement offerts dans la région côtière de la Colombie-Britannique, on voit qu'il est nécessaire d'offrir des services concurrentiels afin que le public jouisse d'un choix de transporteurs, d'une vaste gamme de tarifs concurrentiels qui ne sont habituellement pas offerts aux collectivités recevant les services d'un seul transporteur et de la stimulation qu'apporte la concurrence." (traduction)

- Les passagers se rendant à Campbell River, Comox, Port Hardy et Powell River peuvent choisir parmi les divers transporteurs qui desservent ces collectivités et dont le marché est beaucoup moindre que celui actuellement desservi par PWA et Time Air qui en ont le monopole.

- Elle offrira 231 734 places au cours de sa première année de service et prévoit transporter le nombre suivant de passagers:

the requirements of public convenience and necessity in relation to particular licence applications";

- some developments in the past several months have affected carriers in southern British Columbia. In February 1984, PWA purchased over 40% of Time Air's shares, and Inter City Air proposes to transfer its unit toll services to Time Air. "The above developments have effectively eliminated any semblance of competition over the points applied for";

- historic statistics indicate that a demand exists for service to the proposed points; and

- "A comparison of traffic carried between the gateways of Vancouver and Calgary to the points AirBC proposes to serve and present services operated on the B.C. Coast illustrates the need for competitive services to ensure the public has the choice of carrier, a broad range of competitive fares not normally available to communities receiving one carrier service, and the stimulus to the communities that competitive services can provide."

- the passenger traffic to Campbell River, Comox, Port Hardy and Powell River has the option of carriers serving these areas with a market far less than the points presently served on a monopoly basis by PWA and Time Air;

- the number of seats offered in the first year of service will be 231,734 seats and the number of passengers is estimated as follows:

Trafic acheminé et transporteurs autorisés

	Vancouver	Calgary	Total	Transporteurs
Campbell River	42 149		42 149	AirBC, PWA, Burrard Air
Castlegar	45 040	16 180*	61 220	PWA, Time Air +
Comox	24 568		24 568	AirBC, PWA
Cranbrook	63 830	26 450	90 280	PWA
Kamloops	97 710	42 020	134 730	PWA
Kelowna	168 690 +	122 290	290 980	PWA, Time Air +
Penticton	41 180	28 960	69 870	PWA
Port Hardy	39 129		39 129	AirBC, PWA
Powell River	28 000		28 000	AirBC, Burrard Air

* PWA dessert Vancouver-Castlegar et Time Air dessert Castelgar-Calgary.
\+ Time Air dessert Vancouver-Kelowna seulement.

Traffic carried and carriers licensed

	Vancouver	Calgary	Total	Carriers
Campbell River	42,149		42,149	AirBC, PWA, Burrard Air
Castlegar	45,040	16,180*	61,220	PWA, Time Air +
Comox	24,568		24,568	AirBC, PWA
Cranbrook	63,830	26,450	90,280	PWA
Kamloops	92,710	42,020	134,730	PWA
Kelowna	168,690 +	122,290	290,980	PWA, Time Air +
Penticton	41,180	28,960	69,870	PWA
Port Hardy	39,129		39,129	AirBC, PWA
Powell River	28,000		28,000	AirBC, Burrard Air

* PWA operates Vancouver-Castlegar and Time Air services Castlegar-Calgary.
\+ Time Air serves Vancouver-Kelowna only.

Trafic passagers

Vancouver	- Castlegar	12 200
	- Cranbrook	10 700
	- Kamloops	52 000
	- Kelowna	10 500
	- Penticton	14 000
Castlegar	- Kamloops	200
	- Penticton	300
	- Calgary	5 000
Cranbrook	- Kelowna	500
	- Calgary	10 600
Penticton	- Calgary	7 200
Kelowna	- Calgary	3 600
Total		126 800

- Elle prévoit qu'en augmentant le nombre de vols et en offrant des voyages à tarifs réduits plus complets, elle stimulera l'expansion des marchés qu'elle vise et détournera environ 80 p. cent du trafic actuel.

- Les heures payantes cale à cale anticipées au cours des deux premières années d'exploitation sont les suivantes:

DHC-8	Vols cale à cale	Temps de vol	Heures
YVR-YKA	2 086	:45	1 564.5
YVR-YYP-YCG-YYP	730	2:05	1 553.0
YVR-YXC-YYC	365	1:55	693.5
YVR-YKA-YCG	730	1:25	1 022.0
YVR-YLW-YYF-YVR	365	1:45	638.5
YYC-YXC-YLW-YVR	365	1:55	693.5
	4 641		6 165.0
DHC-7			
YVR-YKA	730	:55	657.0

Dans son intervention contraire à l'agrément de la requête, PWA fait les commentaires suivants:

- La requérante ne détournera pas 80 p. cent mais plutôt 100 p. cent du trafic des autres transporteurs. En effet, si l'on exprime en pourcentage la quantité de trafic qu'elle prévoit enlever sur les liaisons suivantes desservies par PWA en 1984, on obtient les chiffres suivants:

Passenger Traffic

Vancouver	- Castlegar	12,200
	- Cranbrook	10,700
	- Kamloops	52,000
	- Kelowna	10,500
	- Penticton	14,000
Castlegar	- Kamloops	200
	- Penticton	300
	- Calgary	5,000
Cranbrook	- Kelowna	500
	- Calgary	10,600
Penticton	- Calgary	7,200
Kelowna	- Calgary	3,600
Total Passengers		126,800

- it anticipates that the increased schedules combined with a more comprehensive discount fare package, will stimulate growth in these markets with an estimated diversion from the current service of 80%; and

- the following revenue block hours are expected to be flown in the first and second year of service.

DHC-8	Block Flights	Block Time	Hours
YVR-YKA	2,086	:45	1,564.5
YVR-YYF-YCG-YYC	730	2:05	1,553.0
YVR-YXC-YYC	365	1:55	693.5
YVR-YKA-YCG	730	1:25	1,022.0
YVR-YLW-YYF-YVR	365	1:45	638.5
YYC-YXC-YLW-YVR	365	1:55	693.5
	4,641		6,165.0
DHC-7			
YVR-YKA	730	:55	657.0

In its opposing intervention, PWA states that:

- the diversion from other carriers will not be 80% but 100% and AirBC's passenger forecasts expressed in percentage of diversion of PWA's 1984 city pair traffic is as follows:

Liaison	Pourcentage du trafic détourné par AirBC
Vancouver - Castlegar	26,5%
Vancouver - Cranbrook	20,2%
Vancouver - Kamloops	59,9%
Vancouver - Penticton	27,8%
Vancouver - Kelowna	6,2%
Calgary - Cranbrook	44,9%
Calgary - Penticton	48,6%
Calgary - Kelowna (aller simple seulement)	4,0%
Vancouver - Sandspit	38,6%
Vancouver - Smithers	42,3%

City Pair	Market Diversion by AirBC
Vancouver - Castlegar	26.5%
Vancouver - Cranbrook	20.2%
Vancouver - Kamloops	59.9%
Vancouver - Penticton	27.8%
Vancouver - Kelowna	6.2%
Calgary - Cranbrook	44.9%
Calgary - Penticton	48.6%
Calgary - Kelowna (One way only)	4.0%
Vancouver - Sandspit	38.6%
Vancouver - Smithers	42.3%

- Elle offre des rabais allant jusqu'à 45 p. cent sur de nombreux vols et des soldes plus avantageux que la requérante qui semble offrir des tarifs d'excursion dans le seul but de concurrencer les tarifs des autres.

- Contrairement à ce qu'avance la requérante, l'intervenante ne détient pas le monopole du marché puisque:

  a) PWA ne détient que 40 p. cent de l'actif de Time Air (1982) Ltd., ce qui ne lui donne pas dans les faits et en droit les intérêts majoritaires de la compagnie.

  b) La requérante n'a pas mentionné Chilliwack Aviation Ltd., qui détient l'autorisation de desservir Kelowna, Kamloops et Penticton, ni les vols intérieurs d'affrètement avec réservation anticipée tels que ceux actuellement offerts par CP Air Holidays entre Vancouver et Kelowna.

  c) Air Caledonia a récemment reçu l'autorisation d'exploiter un service aérien commercial de la classe 2 (régulier entre points déterminés) au moyen d'aéronefs du groupe E pour desservir Vancouver, Port Hardy et Sandspit.

Dans sa réponse, la requérante affirme ce qui suit:

- it offers discounts of up to 45% on a wide basis and specific sale fares at greater discounts than AirBC which appears to offer excursion fares only to match competitor's fares;

- contrary to AirBC's allegations, PWA is not in a monopoly position since:

  (a) PWA has only 40% equity position in Time Air (1982) Ltd. which does not constitute a controlling interest in fact and in law;

  (b) AirBC has ignored Chilliwack Aviation Ltd. which has the authority to provide service to Kelowna, Kamloops and Penticton and the domestic ABC Charters such as the program currently offered by CP Air Holidays between Vancouver and Kelowna; and

  (c) Air Caledonia was recently granted authority to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service with aircraft in Group E serving the points Vancouver, Port Hardy and Sandspit.

In reply, AirBC states that:

- Elle n'enlèvera pas 100 p. cent du trafic de PWA parce qu'un nouveau service stimulera le trafic. En effet, depuis qu'elle a reçu l'autorisation de desservir sans restrictions Campbell River, Comox et Port Hardy, le trafic transporté par PWA et AirBC a augmenté de 20 p. cent au cours du premier semestre de 1985 par rapport à la même période en 1984, tandis que le trafic acheminé sur d'autres lignes s'est accru de moins de 5 p. cent.

- En 1984, Chilliwack Aviation Ltd. a obtenu l'autorisation d'exploiter un service de la classe 3 pour desservir Pemberton, Princeton, Merritt, Kamloops et Kelowna, mais à ce jour, elle n'a fourni aucun service.

- Ni Chilliwack Aviation Ltd. ni Time Air ne sont intervenues contre l'adjonction des points proposés.

- L'agrément de cette requête présentera des avantages au public par le truchement de la concurrence qui n'y est pas depuis 1970 au moment où PWA a acheté B.C. Air Lines.

DÉCISION DU COMITÉ

Le Comité a étudié les requêtes, les documents présentés à l'appui et les interventions précitées.

En ce qui a trait à l'adjonction des points Comox, Sandspit et Smithers (C.-B.), le Comité note que dans la *décision n° 8853* du 10 mai 1985, il autorisait Air Caledonia Inc. à exploiter un service aérien de la classe 2 au moyen d'aéronefs du groupe E pour desservir Vancouver, Sandspit et Port Hardy (C.-B.) et que cette compagnie se propose d'entreprendre ce service en septembre 1985. En outre, le Comité remarque que PWA est le seul transporteur à fournir des services aériens de la classe 2 entre les points proposés et que le nombre total de passagers qu'il y a acheminés a enregistré une baisse d'environ 9 p. cent en 1982 et 1983. Toutefois, la quantité de trafic transporté par AirBC entre Vancouver et Comox a sextuplé de 1983 à 1984 en raison de la suppression de ses

- the diversion of traffic from PWA would not be 100% because new service stimulates traffic. Since AirBC was granted the unrestricted authority to serve Campbell River, Comox and Port Hardy, traffic carried by PWA and AirBC increased by 20% during the first six months of 1985 over the same period in 1984 whereas the service on other routes has increased by less than 5%;

- in 1984, Chilliwack Aviation Ltd. was granted the authority to operate a Class 3 licence to serve Pemberton, Princeton, Penticton, Merritt, Kamloops and Kelowna but to date it has not provided the service;

- neither Chilliwack Aviation nor Time Air have intervened to oppose the additions proposed; and

- the approval of this application will greatly benefit the public through competition which has been lacking since 1970, when PWA purchased B.C. Air Lines.

BY THE COMMITTEE

The Committee has considered the applications, the material in support thereof and the interventions referred to.

In respect of the addition of the points Comox, Sandspit and Smithers, B.C., the Committee notes that by *Decision No. 8853* dated May 10, 1985, Air Caledonia Inc. was granted authority to operate a Class 2 air service using aircraft in Group E, serving the points Vancouver, Sandspit and Port Hardy, B.C. and intends to commence operations in September 1985. In addition, it is noted that PWA is the only carrier providing Class 2 air services between the proposed points and that the total number of passengers it carried between the proposed points declined by approximately 9% during 1982 and 1983. However, AirBC's volume of traffic grew sixfold between 1983 and 1984 between the points Vancouver and Comox on account of the removal of its operating

restrictions d'exploitation et de la réduction du service de PWA entre ces deux points à compter de février 1984.

Compte tenu de ce qui précède, de la *Nouvelle politique aérienne du Canada* et des interventions déposées à l'appui de la requête qui montrent que le service est requis entre les points proposés, le Comité estime qu'un service entre Vancouver, Comox, Sandspit et Smithers augmenterait la concurrence et procurerait des avantages au public voyageur. Par conséquent, le Comité en conclut que la requérante a montré qu'il y a une demande pour le service proposé, qu'elle a la capacité nécessaire pour l'assurer, que le service ne nuira pas indûment aux activités des titulaires en place et qu'il sera viable si la requérante atteint ses prévisions. Le Comité est donc convaincu que la requérante a montré que la commodité et les besoins du public exigent l'agrément de cette partie de la requête.

En ce qui concerne l'adjonction des points Calgary (Alberta), Castlegar, Cranbrook, Kamloops, Kelowna et Penticton (C.-B.), le Comité constate que les transporteurs aériens de classe 2 offrant des services de la classe 2 entre certains des points proposés ne sont pas intervenus contre cette requête et que la requérante prévoit que 80 p. cent de son trafic proviendra de la clientèle de PWA et le reste résultera de la concurrence. Cependant, lorsqu'on compare les prévisions de la requérante au trafic acheminé par PWA entre les points proposés en 1984 en utilisant les coefficients de réacheminement de l'intervenante, on remarque que le trafic prévu par la requérante représente environ 22,6 p. cent du trafic total acheminé par PWA entre les points visés. En outre, PWA n'a pas déposé la moindre preuve qui montre que le réacheminement de trafic prévu compromettrait son service entre les points proposés.

À la lumière de ce qui précède et des interventions déposées à l'appui, le Comité estime que l'adjonction des points proposés ne nuira pas indûment aux activités des titulaires en place, que le service sera viable au niveau d'activités prévu et qu'il procurera des avantages au public voyageur. Par conséquent, le Comité en conclut que la requérante a montré qu'il y a une demande pour le service proposé et qu'elle est en

restrictions and PWA's reduction of service between these two points after February 1984.

After consideration of the foregoing and in light of the *New Canadian Air Policy* and the interventions in support, which indicate that there is a need for service between the proposed points, the Committee is of the opinion that service between Vancouver, Comox, Sandspit and Smithers would result in increased competition and would benefit the travelling public. Therefore, the Committee concludes that the applicant has demonstrated that there is a demand for the proposed service, that it has the capability of providing it, and that the proposed service would not have an unduly deleterious impact on the operations of existing licensees and would be viable at the level of activity forecast. Accordingly, the Committee is satisfied that the applicant has established that the public convenience and necessity requires granting this portion of the application.

In respect of the addition of the points Calgary, Alberta, Castlegar, Cranbrook, Kamloops, Kelowna and Penticton, B.C., the Committee notes that air carriers operating Class 2 air services between some of the proposed points did not intervene against this application and that AirBC expects 80% of its forecast traffic to be diverted from PWA, with the remainder being stimulated through competition. However, upon comparing AirBC's forecast traffic with PWA's traffic between the points proposed in 1984, using PWA's suggested diversion factors, it is noted that the traffic forecast by AirBC represents approximately 22.6% of PWA's total traffic volume between the points requested. PWA did not present any evidence suggesting that this level of diversion would endanger its operations between the points proposed.

In light of the foregoing, and the interventions in support, the Committee is of the opinion that the addition of the proposed points would not have an unduly deleterious impact on the operations of existing licensees and that the service would be viable at the level of activity forecast and would benefit the public. Therefore, the Committee concludes that the applicant has demonstrated that there is a need for the

mesure de l'assurer. Le Comité est donc convaincu que le service proposé est requis par la commodité et les besoins du public.

Les requêtes déposées par Jim Pattison Industries Ltd. exerçant son activité sous le nom commercial de AirBC en autorisation de modifier le permis A.T.C. n° 3235/81(NS) par l'adjonction des points Comox, Sandspit, Smithers, Castlegar, Cranbrook, Kamloops, Kelowna et Penticton (C.-B.) et Calgary (Alberta), sont par la présente approuvées avec modification, puisque par la *décision n° 9175* du 20 septembre 1985 le Comité agréait la requête en vue de regrouper les permis n° A.T.C. 1588/65(NS), A.T.C. 1695/67(NS), A.T.C. 2157/72(NS), A.T.C. 2224/73(NS), A.T.C. 2338/74(NS), A.T.C. 2353/74(NS) et A.T.C. 3235/81(NS) en un seul permis, soit le permis n° A.T.C. 2224/73(NS).

Par conséquent, un nouveau permis, portant le n° A.T.C. 2224/73(NS), sera délivré à la requérante l'autorisant à exploiter un service aérien commercial de la classe 2 (entre points déterminés) pour transporter des personnes, des marchandises et du courrier, afin de desservir Calgary (Alberta), Bella Bella, Bella Coola, Port Hardy, Vancouver, Comox, Sandspit, Smithers, Powell River, Nanaimo, Campbell River, Victoria, Castlegar, Cranbrook, Kamloops, Kelowna et Penticton (Colombie-Britannique), dès qu'elle se sera conformée aux exigences applicables du Comité, notamment à celles visant le financement, les assurances et le dépôt de tarifs.

proposed service and that it has the capability of providing it. Accordingly, the Committee is satisfied that the proposed service is required by the public convenience and necessity.

The applications by Jim Pattison Industries Ltd. carrying on business under the firm name and style of AirBC for authority to amend Licence No. A.T.C. 3235/81(NS) by adding the points Comox, Sandspit, Smithers, Castlegar, Cranbrook, Kamloops, Kelowna and Penticton, B.C. and Calgary, Alberta, are hereby approved with modification, as by *Decision No. 9175* dated September 20, 1985, the Committee approved, *inter alia*, an application for consolidation of Licence Nos. A.T.C. 1588/65(NS), A.T.C. 1695/67(NS), A.T.C. 2157/72(NS), A.T.C. 2224/73(NS), A.T.C. 2338/74(NS), A.T.C. 2353/74(NS) and A.T.C. 3235/81(NS), under one Class 2 licence, namely Licence No. A.T.C. 2224/73(NS).

Therefore, a new document of licence, bearing Licence No. A.T.C. 2224/73(NS), authorizing Jim Pattison Industries Ltd. carrying on business under the firm name and style of AirBC to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service to transport persons, goods and mail serving the points Calgary, Alberta, Bella Bella, Bella Coola, Port Hardy, Vancouver, Comox, Sandspit, Smithers, Powell River, Nanaimo, Campbell River, Victoria, Castlegar, Cranbrook, Kamloops, Kelowna and Penticton, British Columbia, will issue upon compliance with the tariff filing, financial, insurance and other requirements of the Committee as applicable.

Relative aux requêtes présentées par:

1) **Calm Air International Limited, qui exerce son activité sous le nom commercial de Calm Air, en vue de modifier comme suit le permis n° A.T.C. 1433/63(NS):**

   a) **l'autorisation d'ajouter le point Winnipeg (Manitoba);**

   b) **la modification de la condition n° 1 afin de desservir The Pas (Manitoba) au moyen d'aéronefs du groupe E; et**

   c) **la suppression de la condition n° 2 qui lui interdit d'assurer des vols sans escale entre Thompson et The Pas (Manitoba).**

2) **Northland Outdoors Canada (1983) Limited, qui exerce son activité sous le nom commercial de Ilford Riverton Airways, en autorisation de desservir également le point Gillam/Bird (Manitoba) aux termes du permis n° A.T.C. 624/52(NS).**

Répertorié: Calm Air International Ltd. (Re)

Comité des transports aériens: R.J. Orange (président), B.R. Wolfe et J.-L. Bourret.

Décision n°: 9284
Date de la décision: le 29 octobre 1985
Dossier n^{os}: 2-C318-3A
2-J85-13A

Transport aérien - Modification de permis - Intérêt public - Avantages d'une concurrence accrue.

Calm Air International Limited, qui exercait son activité sous le nom commercial de Calm Air, et Northland Outdoors Canada (1983) Limited, qui exercait son activité sous le nom commercial de Ilford Riverton Airways, ont présenté des requêtes auprès du Comité du transports aériens (ci-après Comité) en vue de modifier les permis n^{os} A.T.C. 1433/63(NS) et A.T.C. 624/52(NS), respectivement, tel qu'énoncé dans l'intitulé.

In the matter of applications by:

1) **Calm Air International Limited carrying on business under the firm name and style of Calm Air for the following in respect of Licence No. A.T.C. 1433/63(NS):**

   a) **authority to add the point Winnipeg, Manitoba.**

   b) **amendment of Condition No. 1 to permit service to the point The Pas, Manitoba with Group E aircraft; and**

   c) **deletion of Condition No. 2 which prohibits the Licensee from operating non-stop flights between Thompson and The Pas, Manitoba.**

2) **Northland Outdoors Canada (1983) Limited carrying on business under the firm name and style of Ilford Riverton Airways for authority to also serve the point Gillam/Bird, Manitoba under Licence No. A.T.C. 624- 52(NS).**

Indexed as: Calm Air International Ltd. (Re)

Air Transport Committee: R.J. Orange (Chairman), B.R. Wolfe and J.-L. Bourret.

Decision No.: 9284
Date of Decision: October 29, 1985
File Nos.: 2-C318-3A
2-J85-13A

Air transport - Amendment of licence - Public interest - Benefits of competition.

Calm Air International Limited carrying on business under the firm name and style of Calm Air, and Northland Outdoors Canada (1983) Limited carrying on business under the firm name and style of Ilford Riverton Airways, applied to the Air Transport Committee (hereinafter Committee) for the authority to amend Licence Nos. A.T.C. 1433/63(NS) and A.T.C. 624/52(NS), respectively, as set out in the Title above.

Les requérantes ont allégué que le Comité devait évaluer les requêtes en tenant compte du critère de la commodité et des besoins du public ainsi que des avantages de la concurrence accrue que procureraient les services aériens nord-sud proposés.

Décision: *Le Comité a agréé les requêtes et modifié les permis en conséquence.*

En ce qui concerne la demande de Calm Air, le Comité a conclu que l'ajout du point Winnipeg servirait de complément et de supplément aux services offerts par Pacific Western Airlines Limited et ne nuirait pas indûment à ces services. Une concurrence accrue était justifiée pour répondre aux besoins des localités du nord du Manitoba. De plus, le Comité a noté que la requérante pouvait financièrement assurer le service projeté.

Quant aux demandes de suppression de l'interdiction d'utiliser un aéronef du groupe E pour desservir le point The Pas (Manitoba) et celle d'exploiter des vols sans arrêt entre Thompson et The Pas (Manitoba), le Comité y a acquiescé. Il a estimé que la commodité et les besoins du public requéraient ces services.

Eu égard à la requête présentée par Northland Outdoors Canada (1983) Ltd., le Comité a jugé que l'augmentation de la demande des services aériens commerciaux dans la région de Limestone à Bird (Manitoba), en raison du développement du projet d'une centrale hydro-électrique, justifiait l'ajout des points Gillam/Bird, sans toutefois nuire indûment aux services aériens commerciaux en place.

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.A. n° 5750, datée du 17 avril 1979.
Décision du C.T.A. n° 8488, datée du 23 novembre 1984.
Décision du C.T.A. n° 7802, datée du 4 janvier 1985.

Applicants submitted that while the main criterion was still public convenience and necessity when assessing applications, the Committee should put more emphasis upon the benefits of competition that could result from the proposed North/South air services.

Decision: *The Committee granted the applications and the licences were amended accordingly.*

With respect to the application submitted by Calm Air, the Committee concluded that the addition of the point Winnipeg would complement and supplement the existing services provided by Pacific Western Airlines Limited and would not be unduly deleterious to the viability of the aforementioned services. Additional competition was warranted to provide better commercial air services to the people of Northern Manitoba. Furthermore, the Committee noted that the applicant could provide a financially viable operation.

The request for authority to delete Condition No. 1 which prohibits the use of Group E aircraft to serve the point The Pas, Manitoba and Condition No. 2 which prohibits Calm Air from operating non-stop flights between Thompson and The Pas, Manitoba, was approved. The Committee was of the opinion that the public convenience and necessity required the additional services.

With respect to the application submitted by Northland Outdoors Canada (1983) Ltd., the Committee was of the view that the increase in the demand for commercial air services to occur with the development of the Limestone Generating Project at Bird, Manitoba would warrant the addition of the points Gillam/Bird, Manitoba without an unduly deleterious impact on existing air services.

Decisions and Orders referred to

A.T.C. Decision No. 5750, dated April 17, 1979.

A.T.C. Decision No. 8488, dated November 23, 1984.
A.T.C. Decision No. 7802, dated January 4, 1985.

Doctrine citée

Rapport final du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports: Les services aériens des régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats?

Comparutions

J. Barnsley, avocat de Calm Air International Limited; E.T. Nobbs, avocat de Ilford Riverton Airways et de Northwest Territorial Airways Ltd.; P.C. Wallis, avocat de Pacific Western Airlines Ltd.; P.W. Noonon, avocat de la Commission.

Témoins des compagnies aériennes

Arnold Morberg, président de Calm Air; Gary Beaurivage, directeur des opérations de Calm Air; Joseph Mazur, président de Ilford Riverton Airways; Ted Ranson, vice-président de Pacific Western Airlines Ltd., région de l'Est; Pierre Roy, directeur des Affaires de règlement de Pacific Western Airlines Ltd.

Porte-parole de l'intérêt public

Chef Joe Guy Wood, St. Theresa Point; Chef Percy Fleet, Garden Hill; Alajah Harper, député, Red Sucker Lake; Rod Murphy, député, Thompson; Donald MacLean, maire, Thompson; Gregory Bauman, adjoint au maire, Flin Flon; Ron Nadeau, Thompson; Robert Kerr, Thompson; Brian Ross, Flin Flon; Shirley Boyce, Flin Flon; James Mair, Thompson; Stanley Geddes, maire, Lynn Lake; Dennis Young, Lynn Lake; Peter Goodwin, Leaf Rapids; Andrew Everton, Leaf Rapids; Thomas Farrell, Thompson; Robert Legary, maire, Gillam; Gary Hanna, Gillam; Chef Lloyd Kirkness, Gillam; Betty Winner, Gillam.

Télex présentés à Gillam (Manitoba):

J.P. Sweeney, The Pas; Al et Bonny Chartia, Churchill.

Authorities referred to

Final Report of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas.

Appearances

J. Barnsley, Counsel for Calm Air International Ltd.; E.T. Nobbs, Counsel for Ilford Riverton Airways and Northwest Territorial Airways Ltd.; P.C. Wallis, Counsel for Pacific Western Airlines Ltd.; P.W. Noonon, Counsel for the Commission.

Air Company Witnesses

Arnold Morberg, President, Calm Air; Gary Beaurivage, Operations Manager, Calm Air; Joseph Mazur, President Ilford Riverton Airways; Ted Ranson, Vice-President, Eastern Region, Pacific Western Airlines Ltd.; Pierre Roy, Director Regulatory Affairs, Pacific Western Airlines Ltd.

Public Interest Witnesses

Chief Joe Guy Wood, St. Theresa Point; Chief Percy Fleet, Garden Hill; Alajah Harper, M.L.A., Red Sucker Lake; Rod Murphy, M.P., Thompson; Donald MacLean, Mayor, Thompson; Gregory Bauman, Deputy Major, Flin Flon; Ron Nadeau, Thompson; Robert Kerr, Thompson; Brian Ross, Flin Flon; Shirley Boyce, Flin Flon; James Mair, Thompson; Stanley Geddes, Mayor, Lynn Lake; Dennis Young, Lynn Lake; Peter Goodwin, Leaf Rapids; Andrew Everton, Leaf Rapids; Thomas Farrell, Thompson; Robert Legary, Mayor, Gillam; Gary Hanna, Gillam; Chief Lloyd Kirkness, Gillam; Betty Winner, Gillam.

Telexes Submitted at Gillam, Manitoba

J.P. Sweeney, The Pas; Al and Bonny Chartia, Churchill.

DÉCISION

Audience tenue à Winnipeg (Manitoba) les 13 et 14 mai, à Thompson (Manitoba) le 15 mai, et à Gillam (Manitoba) le 16 mai 1985.

Dans l'avis d'audience du 10 avril 1985, le Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports a fait savoir qu'une audience publique serait tenue à Winnipeg, Thompson et Gillam (Manitoba).

L'audience portant sur les requêtes susmentionnées a été convoquée le 13 mai 1985 à 10 h dans la salle du centenaire de l'International Inn à Winnipeg (Manitoba). Elle s'est poursuivie au même endroit le lendemain, 14 mai.

Le 15 mai 1985 à 9 h, l'audience a repris à la salle du Conseil de ville de Thompson (Manitoba).

Le jour suivant, c'est-à-dire le 16 mai 1985, l'audience a débuté à 9 h au Centre récréatif du village de Gillam au Manitoba.

1. REQUÊTES PRÉSENTÉES PAR CALM AIR INTERNATIONAL LTD.

Le permis n° 1433/63(NS) autorise Calm Air International Ltd., qui exerce son activité sous le nom commercial de Calm Air, à exploiter un service aérien commercial de la classe 3 (entre points déterminés) au moyen d'aéronefs à voilure fixe pour le transport de passagers, de marchandises ou de courrier afin de desservir: Lynn Lake, South Indian Lake, Brochet, Ruttan Lake/Leaf Rapids, Thompson, Thicket Portage, Pikwitonei, Pukatawagan, Flin Flon, Granville Lake, Lac Brochet, Tadoule Lake, Churchill, Gillam, Kelsey, Oxford House, Gods Lake Narrows, Garden Hill, St. Theresa Point, Ilford, Shamattawa, Bird, York Landing et The Pas (Manitoba), ainsi que Cullaton Lake (Territoires du Nord-Ouest), Co-op Point (Kinoosao) et Wollaston Lake (Saskatchewan).[1] La condition

[1] La *décision n° 7802* du 4 janvier 1985 approuvait l'ajout du point Laurie River (Manitoba) au permis A.T.C. 1433/63(NS). Le point a été ajouté au permis le 31 mai 1985.

DECISION

Heard at Winnipeg, Manitoba, May 13 and 14; Thompson, Manitoba, May 15; and Gillam, Manitoba, May 16, 1985.

By Notice of Hearing dated April 10, 1985, the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission gave notice that a public hearing would be held in Winnipeg, Thompson and Gillam, Manitoba.

The hearing was convened in Winnipeg to hear the applications as set out above and commenced at 10 a.m. May 13, 1985, in the Centennial Room in the International Inn, in Winnipeg, Manitoba. The hearing continued in the same location on May 14, 1985.

The hearing moved to the City Council Chambers in the City of Thompson, Manitoba and commenced at 9 a.m. May 15, 1985.

The hearing moved to the Gillam Recreational Center in the Village of Gillam, Manitoba and commenced at 9 a.m. on May 16, 1985.

1. APPLICATIONS BY CALM AIR INTERNATIONAL LTD.

Under authority of Licence No. A.T.C. 1433/63(NS), Calm Air International Ltd. doing business under the firm name and style of Calm Air is authorized to provide a Class 3 Specific Point commercial air service using fixed wing aircraft to transport persons, goods and/or mail serving the points: Lynn Lake, South Indian Lake, Brochet, Ruttan Lake/Leaf Rapids, Thompson, Thicket Portage, Pikwitonei, Pukatawagan, Flin Flon, Granville Lake, Lac Brochet, Tadoule Lake, Churchill, Gillam, Kelsey, Oxford House, Gods Lake Narrows, Garden Hill, St. Theresa Point, Ilford, Shamattawa, Bird, York Landing and The Pas, Manitoba; Cullaton Lake, Northwest Territories; and Co-op Point (Kinoosao) and Wollaston Lake, Saskatchewan.[1] By Condition

[1] *Decision No. 7802* dated January 4, 1985 approved the addition of the point Laurie River, Manitoba to Licence No. A.T.C. 1433/63(NS). The point was added to the licence on May 31, 1985.

n° 1 autorise la titulaire à utiliser des aéronefs à voilure fixe des groupes A, B, C et E dans ses activités, sauf pour desservir The Pas (Manitoba) où elle doit employer des aéronefs à voilure fixe des groupes A, B et C seulement. La condition n° 2 interdit à la titulaire d'exploiter des vols sans escale entre Thompson et The Pas (Manitoba).

Calm Air a déposé une requête auprès du Comité des transports aériens en vue:

a) d'ajouter l'autorisation de desservir le point Winnipeg (Manitoba) aux termes du permis n° A.T.C. 1433/63(NS);

b) de faire modifier la condition n° 1 afin de pouvoir desservir The Pas (Manitoba) au moyen d'un aéronef à voilure fixe du groupe E; et

c) de supprimer la condition n° 2.

Le premier jour de l'audience publique qui a eu lieu à Winnipeg, M. Morberg, président de Calm Air, a présenté au Panel un mémoire contenant les éléments de preuve à l'appui des trois requêtes susmentionnées. De nombreux témoins représentant l'intérêt public ont dit leur appui aux requêtes de Calm Air au cours des séances tenues à Thompson et à Gillam. La liste exhaustive de ces personnes figure sous la rubrique "Comparutions" apparaissant au début de la présente décision. Les noms de ceux qui ont envoyé des télex à l'appui des diverses requêtes y figurent également.

a) Ajout du point Winnipeg

Dans le mémoire qu'il a présenté au Panel et dans son témoignage ultérieur, M. Morberg, président de Calm Air, a déclaré que l'ajout du point Winnipeg à son permis permettra à la compagnie d'offrir un service complémentaire et supplémentaire aux services fournis par Pacific Western Airlines Ltd. (ci-après Pacific Western) dans le nord du Manitoba. M. Morberg a déclaré que, bien que le nombre de passagers transportés entre le nord du Manitoba et Winnipeg ait diminué au cours des cinq dernières années, proportionnellement la diminution de la fréquence des vols de la Pacific Western a été plus grande au cours de la même période. M. Morberg a convenu que la réduction des vols était peut-être

No. 1, the Licensee is authorized in its operations to use fixed wing aircraft in Groups A, B, C and E; except in its service to the point The Pas, Manitoba, it is authorized to use Groups A, B and C fixed wing aircraft only. By Condition No. 2, the Licensee is prohibited from operating non-stop flights between Thompson and The Pas, Manitoba.

Calm Air has now applied to the Air Transport Committee (hereinafter the Committee) for:

(a) authority to add the point Winnipeg, Manitoba to Licence No. A.T.C. 1433/63(NS);

(b) amendment of Condition No. 1 to permit service to the point The Pas, Manitoba with Group E aircraft; and

(c) deletion of Condition No. 2.

Evidence concerning the three applications by Calm Air was presented to the Panel in the form of a written submission by Mr. Morberg, President of Calm Air, on the first day of the public hearing in Winnipeg. A large number of public interest witnesses spoke in support of Calm Air's applications during the proceedings in Thompson and Gillam. A complete list of the individuals who appeared before the Committee is found under the Appearances section of this Decision. Also included in this section are the names of those who submitted telexes in support of the various applications.

(a) Addition of the point Winnipeg

In his written submission to the Panel and his subsequent testimony, Mr. Morberg, President of Calm Air, stated that the addition of the point Winnipeg to its licence would enable Calm Air to provide a service which would be complementary and supplementary to that provided into northern Manitoba by Pacific Western Airlines Ltd. (hereinafter Pacific Western). Mr. Morberg stated that although there had been a decrease in the number of passengers carried between northern Manitoba and Winnipeg in the past five years, there has been a proportionately larger decrease in Pacific Western's frequencies during that same period. He agreed that some of the decrease in fre-

en partie attribuable à la récession économique du début des années 1980, mais il a souligné qu'à son avis, la raison principale des coupures résidait dans le fait que Pacific Western exploitait un aéronef (le Boeing 737) trop grand pour le marché. Les réductions de services de Pacific Western s'avéraient donc nécessaires pour rentabiliser l'exploitation de l'aéronef mais pas nécessairement pour répondre aux besoins et à la commodité du public voyageur.

M. Morberg a indiqué que Calm Air avait l'intention d'exploiter un aéronef à turbopropulseur à 48 places, le Hawker Sidley HS 748, sur le réseau du nord du Manitoba et Winnipeg. Dans un contre-interrogatoire mené par l'avocat de Pacific Western, M. Morberg a déclaré qu'à son avis, étant donné que cet aéronef ne peut faire directement concurrence au Boeing 737 des points de vue du chargement, de la vitesse ou du confort, il s'ensuit que le service entre le nord du Manitoba et Winnipeg de Calm Air ne concurrencera pas celui fourni par Pacific Western mais qu'il le complétera et y ajoutera.

M. Morberg a défini ce qu'il entendait par service complémentaire et supplémentaire en déclarant que Calm Air aimerait remplir les créneaux et les lacunes qu'elle constate dans l'horaire de Pacific Western. Par exemple, compte tenu de l'horaire actuel (du 28 avril 1985) de Pacific Western, elle se propose de fournir entre autres un vol le mercredi matin en direction sud, à partir de Thompson jusqu'à Winnipeg, et un vol vers l'est reliant The Pas et Flin Flon à Thompson, sans correspondance à Winnipeg.

Actuellement, Pacific Western fournit un service trois fois par semaine entre Winnipeg et Churchill. Calm Air a dit assurer son service à destination du Keewatin les mêmes jours afin de permettre à ses clients de prendre les vols de correspondance de Pacific Western à Churchill. Elle a indiqué que lorsque Pacific Western a modifié son horaire à destination de Churchill elle a été forcée de faire de même dans le Keewatin. M. Morberg a déclaré qu'en autorisant l'ajout de Winnipeg à son permis Calm Air pourra assurer un service complémentaire les jours où Pacific Western n'en offre pas. Calm Air a aussi indiqué que si elle était autorisée à acheminer le trafic entre le Keewatin et Winnipeg, elle pourrait assurer un service rentable via Gillam.

quencies may have been caused by the economic recession of the early 1980's but stressed that he felt that the major reason for the cutbacks was that Pacific Western was operating an aircraft (the Boeing 737) which was too large for the market and that Pacific Western's service cutbacks were necessary in order to fit the economics of the aircraft and not necessarily the needs and conveniences of the travelling public.

Mr. Morberg testified that Calm Air planned to operate a 48-seat turbo-prop aircraft, the Hawker Sidley HS 748, on its northern Manitoba-Winnipeg service. Under cross-examination by counsel for Pacific Western, Mr. Morberg stated that he was of the opinion that since this aircraft could not compete directly with the Boeing 737 in terms of load, speed or comfort, the Calm Air northern Manitoba-Winnipeg service would not be competitive with that provided by Pacific Western but would be complementary and supplementary.

Mr. Morberg defined complementary and supplementary service by stating that Calm Air would like to fill any gaps and holes that it sees in Pacific Western's schedule. With reference to Pacific Western's present schedule (dated April 28, 1985) it proposes to provide, *inter alia*, a Wednesday morning service southbound from Thompson to Winnipeg and an eastbound service joining The Pas and Flin Flon with Thompson without the need to connect at Winnipeg.

At present, Pacific Western provides service between Winnipeg and Churchill on a three days per week basis; as such Calm Air testified that its Keewatin service is operated on the same days in order to enable its customers to connect with Pacific Western at Churchill. It indicated that, as Pacific Western altered its timetable to Churchill, it was forced to do likewise in the Keewatin. Mr. Morberg stated that the addition of Winnipeg to its licence would enable Calm Air to provide a complementary service on days other than those on which Pacific Western operated. Calm Air also indicated that by enabling it to carry traffic between the Keewatin and Winnipeg, it would be able to operate a viable service through Gillam.

Pendant le contre-interrogatoire mené par l'avocat de Ilford Riverton Airways (ci-après Ilford Riverton) M. Morberg a indiqué que Calm Air n'a pas essayé de justifier la prestation d'un service reliant Winnipeg à des points intérieurs déjà desservis par Ilford Riverton et qu'elle accepterait que son permis soit assujetti à une restriction lui interdisant d'assurer un service sans escale à destination de ces points communs.

Comme il a été mentionné précédemment, un grand nombre de tenants de la requête de Calm Air en autorisation d'ajouter le point Winnipeg à son permis ont comparu devant le Panel. D'une manière générale, les témoins ont indiqué que le service offert actuellement par Pacific Western entre Winnipeg et le nord du Manitoba était d'une qualité remarquable mais que le nombre de vols n'était pas suffisant. Un certain nombre ont indiqué que, bien qu'ils aient appuyé la requête de Calm Air et qu'ils apprécieraient une augmentation de la fréquence des vols, ils retireraient leur appui à la requête si le nouveau service entraînait une diminution des vols de Pacific Western.

Sans fournir une description détaillée du témoignage de chaque témoin, le Panel a noté que la vigueur de l'appui variait selon la fréquence du service de Pacific Western. D'une part des témoins venant de centres comme Thompson et Gillam étaient en général satisfaits du service actuel de Pacific Western et, en même temps, craignaient une dégradation de ce service. Ces mêmes témoins ont donné leur appui à Calm Air à condition que l'approbation de sa requête n'entraîne pas une détérioration du service de Pacific Western. D'autre part, des témoins de centres tels que The Pas et Lynn Lake en particulier ont critiqué le manque général de service fourni par Pacific Western et ont offert un appui très vigoureux à la requête de Calm Air.

Un certain nombre de témoins représentant l'intérêt public se sont opposés à la requête de Calm Air en alléguant principalement que le service proposé entraînerait la dégradation du service de Pacific Western et que l'utilisation d'un HS 748 constituait un recul. Les craintes des opposants à la requête sont bien résumées dans le mémoire déposé au nom de la ville de Flin Flon lequel faisait état d'autres services

Under cross-examination by counsel for Ilford Riverton Airways (hereinafter Ilford Riverton), Mr. Morberg indicated that Calm Air had not attempted to make a case for a service joining Winnipeg with the Inland points also served by Ilford Riverton and would accept a no non-stop restriction on its licence concerning service to these common points.

As noted above, a large number of witnesses appeared before the Panel in support of Calm Air's application to add the point Winnipeg to its licence. Overall, the witnesses indicated that the service presently being provided by Pacific Western from Winnipeg into northern Manitoba was of a very high quality but that it was not frequent enough. A number of witnesses indicated that although they supported Calm Air's application and would appreciate increased frequency, they would not support the application if the new service resulted in a decrease in service provided by Pacific Western.

Without wishing to provide a detailed description of the testimony of each witness, the Panel notes that the strength of the support varied according to the quantity of Pacific Western's service. On the one hand, witnesses from centres such as Thompson and Gillam, were generally satisfied with Pacific Western's present service, yet were fearful of any deterioration of this service and supported Calm Air on the condition that approval of this application not lead to a deterioration of service by Pacific Western. On the other hand, witnesses from centres such as The Pas and especially Lynn Lake, were critical of the general lack of service provided by Pacific Western and provided very strong support for Calm Air's application.

A number of the public interest witnesses were in opposition to the application by Calm Air mainly on the basis that the proposed service would lead to a deterioration of service by Pacific Western and that the use of the HS 748 represented a backward step. The fears of those in opposition is best summed up by the representation on behalf of the City of Flin Flon which mentioned other scheduled services which had

réguliers qui desservaient la ville par le passé et qui n'ont pas réussi. Le mémoire indiquait en outre:

> (traduction) Bien que le service régulier fourni actuellement par PWA à destination de Flin Flon soit loin d'être satisfaisant, ce qui nous inquiète c'est qu'en suscitant la concurrence avec ce grand trasporteur on risque de pousser PWA à diminuer davantage ou à supprimer complètement ce service. Compte tenu de la situation financière précaire de bon nombre de petits transporteurs aériens, on craint que si Calm Air se trouve dans la même situation, Flin Flon pourrait se retrouver sans aucun service régulier.

Ilford Riverton s'est opposée à la partie de la requête qui autoriserait Calm Air à assurer un service à taux unitaires à destination de Winnipeg via des points intérieurs comme Island Lake, God's Lake ou Oxford House, lesquels sont communs à Calm Air et à Ilford Riverton. Comme mentionné précédemment, M. Morberg a déclaré que Calm Air accepterait que son permis soit assujetti à une restriction lui interdisant d'assurer un service sans arrêt entre les points communs et Winnipeg.

Pacific Western s'est également opposée à la requête. Son opposition est fondée principalement sur le fait que, comme l'ont indiqué MM. T. Ranson, vice-président, région de l'Est et P. Roy, directeur des Affaires de règlement, le service à destination de Winnipeg proposé par Calm Air n'est ni complémentaire ni supplémentaire mais directement concurrentiel. M. Ranson a déclaré que Pacific Western ne s'oppose pas à la concurrence dans le nord du Canada lorsqu'elle est justifiée mais qu'il est d'avis que ce marché est mince, fragile et qu'il ne se prête pas à la concurrence.

Selon M. Ranson, la réduction du nombre de vols à laquelle fait allusion M. Morberg était attribuable à la fois à un surcroît des services offerts pendant les dernières années d'activité[2] de Transair Ltd. et à la récession du début des

---

[2] La *décision n° 5750* du 17 avril 1979 ne refusait pas l'acquisition de Transair Ltd. par Pacific Western Airlines Ltd.

in the past served that city and had failed, and then continued:

> Although the present scheduled service to Flin Flon as provided by PWA is less than satisfactory, we have the concern that to set up competition with this major carrier could result in PWA further reducing or eliminating completely this service. Given the recent precarious financial situation of various small air carriers, the fear exists that should Calm Air later find itself in the same situation, Flin Flon could be left with no scheduled service whatsoever.

Ilford Riverton opposed that portion of the application which would give Calm Air authority to provide direct unit toll service to Winnipeg via the Inland points such as those on Island Lake, God's Lake or Oxford House which are common to Calm Air and Ilford Riverton. As noted above, Mr. Morberg stated that Calm Air would accept a restriction on operating non-stop service between the common points and Winnipeg.

Pacific Western also intervened in opposition to this application. The main thrust of this opposition, as stated by Mr. T. Ranson, Vice-President, Eastern Region and Mr. P. Roy, Director of Regulatory Affairs, centered on their belief that the service to Winnipeg as proposed by Calm Air was not complementary and supplementary but was, in fact, directly competitive. Mr. Ranson stated that Pacific Western does not oppose competition in the northern area of Canada where such competition is warranted but was of the opinion that this was a thin, fragile market that did not lend itself to competition.

Mr. Ranson indicated that the cutback in frequencies, noted by Mr. Morberg, were a result of both the oversupply of service that had occurred during Transair Ltd.'s last years of operation[2] and the recession of the early 1980's.

---

[2] *Decision No. 5750* dated April 17, 1979 did not disallow the acquisition of Transair Ltd. by Pacific Western Airlines Ltd.

années 1980. Il a allégué que le service fourni actuellement est conforme à la demande dans la région. M. Ranson a aussi déclaré qu'en fournissant un service de type réseau ou triangulaire, Pacific Western était en mesure d'offrir à la population clairsemée de la région des vols fréquents et viables au moyen d'un aéronef à réaction.

M. Ranson s'est montré critique en ce qui a trait au service que Calm Air a l'intention d'assurer au district de Keewatin (Territoires du Nord-Ouest). À son avis, si la requête était agréée, Calm Air acheminerait du trafic du Keewatin à Churchill et de là, directement à Winnipeg. Il a allégué que ce service remplacerait le service concurrentiel et conjoint de Calm Air dans le cadre duquel ses vols directs provenant du Keewatin à destination de Winnipeg assurent la correspondance avec ceux de Pacific Western, soit à Churchill ou à Thompson. Pacific Western s'inquiète également du fait que Calm Air exploiterait un service de type radiant via Thompson, ce qui entraînerait la desserte par le même aéronef de toutes les collectivités du nord du Manitoba qui sont desservies actuellement par Pacific Western, en les reliant à Winnipeg sans passer par Thompson. Selon Pacific Western, ce genre de service à ciel ouvert n'était pas prévu par le Comité quand il a publié son *Rapport final du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports: Les services aériens des régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats?*

Pacific Western était d'avis qu'un service de type radiant tout comme le service prévu dans la requête à l'étude entraîneraient une diminution de ses recettes si bien qu'il pourrait arriver qu'un service de réactés offert à destination de ces points cesse d'être viable. Cela entraînerait une dégradation du service aérien dans le nord du Manitoba. Cependant, M. Ranson a effectivement déclaré dans sa déposition principale qu'avec ou sans concurrence, Pacific Western offrira un service de choix afin de servir adéquatement ses clients.

Northwest Territorial Airways Ltd. a fait savoir par son avocat qu'elle s'opposait à l'ajout du point Winnipeg au permis de Calm Air en raison des torts qu'un service assuré au moyen du même aéronef depuis Rankin Inlet, dans le district de Keewatin (T.N.-O.) à destination de

He contended that the service as presently provided was consistent with the demand in the area. Mr. Ranson also stated that by providing a network or triangular type of service, Pacific Western was able to provide a frequent and viable jet service in this thinly populated area.

Mr. Ranson was critical of Calm Air's intention with respect of service to the Keewatin District, Northwest Territories. He was of the opinion that Calm Air would take traffic from the Keewatin to Churchill and then directly to Winnipeg should this application be granted. This would be, he contended, a replacement for the co-operative and competitive service which presently links Calm Air's through traffic from the Keewatin to Winnipeg with Pacific Western either at Churchill or Thompson. Pacific Western was also concerned that Calm Air would operate a hub-and-spoke type of service through Thompson which would lead to same plane service to all communities currently served in northern Manitoba by Pacific Western linking those communities over Thompson with Winnipeg. This open-skies type of service, according to Pacific Western, was not foreseen by the Committee when it rendered the *Final Report of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas*.

Pacific Western was of the opinion that either a hub-and-spoke type of service or a service as envisaged by this application would lead to a reduction of its revenue and could lead to the point where jet service to these points may no longer be viable. This would lead to a deterioration of air service in northern Manitoba. However, Mr. Ranson did state in his evidence-in-chief, that "with or without competition, Pacific Western will provide the most attractive product in order that we can properly serve our customers".

Northwest Territorial Airways Ltd. through its counsel was opposed to the addition of Winnipeg to Calm Air's licence because of the damage that the same plane service from Rankin Inlet, Keewatin District, N.W.T. to Winnipeg via Churchill would inflict upon its

Winnipeg via Churchill pourraient causer à son propre service entre Rankin Inlet et Winnipeg. Northwest Territorial Airways Ltd. s'est dite d'avis que Calm Air n'a présenté aucune preuve indiquant qu'un service supplémentaire était requis entre le Keewatin et Winnipeg et a fait savoir que si, pour une raison ou pour une autre, le Comité ne rejetait pas la partie de la requête de Calm Air visant l'autorisation d'assurer un service entre Churchill et Winnipeg, il devrait tout au moins ajouter au permis une condition interdisant l'acheminement du trafic entre Rankin Inlet et Winnipeg.

b) Modification de la condition n° 1 (afin d'autoriser un service à The Pas au moyen d'aéronefs du groupe E)

En réponse à l'avocat du Comité, M. Morberg a déclaré que Calm Air a présenté la requête en vue de faire modifier la condition n° 1 de manière à pouvoir assurer à The Pas un service au moyen d'aéronefs du groupe E, afin d'uniformiser les appareils qu'elle utilise pour ses activités.

L'avocat de Ilford Riverton a allégué dans sa déposition finale que sa cliente ne s'opposait pas à l'approbation de cette partie de la requête. Bien que Pacific Western n'ait pas précisément fait référence à cette modification, M. Ranson s'est dit d'avis que l'agrément d'une partie quelconque de ces requêtes entraînera la dégradation des services par réactés et, par conséquent, du service aérien dans le nord du Manitoba.

c) Suppression de la condition n° 2 (en vue d'autoriser des vols sans escale entre Thompson et The Pas)

Comme indiqué précédemment, la condition n° 2 interdit à Calm Air d'assurer des vols sans escale entre Thompson et The Pas. En réponse à l'avocat du Comité, M. Morberg a déclaré que le permis a été assujetti à cette condition afin de protéger un petit transporteur, Ellair Ltd., qui à l'époque avait été autorisé à assurer un service à taux unitaires entre Thompson et The Pas. Selon M. Morberg, Ellair Ltd. a cessé ses activités

own Rankin Inlet to Winnipeg service. Northwest Territorial Airways Ltd. was of the opinion that Calm Air had not introduced any evidence of requirement for additional service between the Keewatin and Winnipeg but requested that "... if for some reason the Committee should not deny that part of the Calm Air application seeking authority between Churchill and Winnipeg, that it should at least include a condition in any such licence prohibiting the carriage of Rankin Inlet/Winnipeg traffic".

(b) Amendment of Condition No. 1 (to permit service to The Pas with Group E aircraft)

When questioned by counsel for the Committee, Mr. Morberg stated that the application for the amendment of Condition No. 1 to permit service to The Pas with Group E aircraft was made in order to enable Calm Air to standardize the equipment it uses in its operations.

Counsel for Ilford Riverton stated in his final argument that Ilford Riverton had no objection to the approval of this portion of the application. Although Pacific Western did not make specific reference to this amendment, Mr. Ranson was of the opinion that "... the granting of any portion of these applications will result in a deterioration of jet service, and therefore a deterioration of air service in northern Manitoba".

(c) Deletion of Condition No. 2 (in order to permit non-stop flights between Thompson and The Pas)

As previously noted, Condition No. 2 prohibits Calm Air from operating non-stop flights between Thompson and The Pas. Mr. Morberg, when questioned by counsel for the Committee, stated that this condition had been placed on the licence in order to protect a small carrier, Ellair Ltd., which was at that time authorized to provide unit toll service between Thompson and The Pas. According to Mr. Morberg, Ellair Ltd.

et la condition n'est plus justifiée[3]. M. Morberg a aussi fait valoir que Pacific Western est autorisée à fournir un service sans escale entre ces deux points, dans les deux sens, mais que son service n'est orienté que dans le sens est-ouest, c'est-à-dire de Thompson à The Pas. Vu cet horaire unidirectionnel, tous les passagers qui désirent se rendre de The Pas à Thompson doivent passer par Winnipeg.

En réponse à une question du commissaire Bourret, M. Morberg a indiqué que Calm Air n'a pas fourni de service entre Thompson et The Pas faute d'un point d'escale adéquat entre les deux centres. M. Morberg a indiqué qu'il faudrait soit que Calm Air se rende à Flin Flon ou qu'elle remonte à Lynn Lake mais qu'il était quasi impossible d'assurer ce vol sans faire une escale. Il a ajouté que la solution n'était pas commode et que, du point de vue économique elle n'était pas rentable.

À Thompson, un certain nombre de témoins ont appuyé plus particulièrement la suppression de la condition interdisant les vols sans escale. M. R. Murphy, député fédéral de Churchill, a présenté un mémoire au nom de la ville de The Pas. Dans ce mémoire appuyant la suppression de la condition n° 2, la ville de The Pas a indiqué qu'elle était en faveur des diverses requêtes présentées par Calm Air, pour plusieurs raisons, entre autres parce que le service prévu permettra de relier Thompson à The Pas une fois par semaine. M. Murphy a indiqué que The Pas représentait un important centre de formation pour tout le nord du Manitoba. Il a déclaré que le manque de service entre The Pas et Thompson obligeait les étudiants de The Pas qui sont originaires de Thompson ou des points situés au nord ou à l'est de cette ville, à rentrer chez eux via Winnipeg, voyage qui est à la fois long et coûteux. En réponse à une question posée par l'avocat de Pacific Western concernant ce ser-

[3] La *décision n° 8488* du 23 novembre 1984 ne refusait pas le transfert du permis A.T.C. 3419/82(NS) d'Ellair Ltd. à Northwinds Northern Inc. Ce permis autorisait la prestation d'un service aérien commercial de la classe 3 (entre points déterminés) vers Thompson et The Pas, entre autres. Northwinds Northern Inc. ne s'est pas opposée à la requête visée dans les présentes.

has ceased its operations and the condition is no longer warranted[3]. Mr. Morberg also stated that Pacific Western is authorized to provide non-stop service between these two points, in both directions, but operates only in an east to west direction, i.e., Thompson to The Pas. As a result of this uni-directional scheduling, all passengers wishing to fly from The Pas to Thompson must travel via Winnipeg.

When questioned by Commissioner Bourret, Mr. Morberg indicated that Calm Air has not provided service between Thompson and The Pas because of the lack of a convenient place to stop between the two centres. Mr. Morberg stated that Calm Air would "... either have to go over to Flin Flon or back up to Lynn Lake ... it's just about impossible to fly with a non-stop in there". He continued and said that "... there was nothing convenient. There was nothing that would make any economic sense".

There were a number of witnesses in Thompson who specifically supported the removal of the no non-stop restriction. Mr. R. Murphy, Member of Parliament for Churchill, presented a brief on behalf of the Town of The Pas. In this brief, which was representative of the support for the removal of Condition No. 2, the Town of The Pas indicated that it supported the various applications made by Calm Air for a number of reasons including "... the proposal would also allow for a Thompson/The Pas connection once per week". Mr. Murphy indicated that The Pas was the major training centre for all of northern Manitoba. He stated that the lack of service from The Pas to Thompson forced those students in The Pas, who lived in Thompson or points to the north or east, to return to their homes via Winnipeg, a long expensive journey. In reply to a question concerning this service, from counsel for Pacific Western, Mr. Murphy stated "if you're not willing to provide it, I believe that some

[3] The transfer of Ellair's Ltd.'s Licence No. A.T.C. 3419/82(NS) which authorized a Class 3 Specific Point commercial air service to, *inter alia*, Thompson and The Pas to Northwinds Northern Inc. was not disallowed by *Decision No. 8488* dated November 23, 1984. Northwinds Northern Inc. did not intervene in opposition to this present application.

vice, M. Murphy a déclaré que si cette compagnie n'est pas disposée à fournir ce service, un autre groupe - en l'occurrence Calm Air - devrait l'offrir.

L'avocat de Ilford Riverton a déclaré pour terminer que cette compagnie ne s'opposait pas à la suppression de la condition n° 2. Pacific Western n'a pas soulevé spécifiquement cette question bien qu'elle ait indiqué clairement qu'elle s'opposait à toutes les requêtes de Calm Air.

2. REQUÊTE PRÉSENTÉE PAR NORTHLAND OUTDOORS CANADA (1983) LIMITED

Le permis n° A.T.C. 624/52(NS) autorise Northland Outdoors Canada (1983) Ltd. qui exerce son activité sous le nom commercial de Ilford Riverton Airways à exploiter un service aérien commercial de la classe 3 (entre points déterminés) pour le transport de passagers, de marchandises et/ou de courrier au moyen d'aéronefs à voilure fixe entre Winnipeg, Island Lake, des points situés sur le Gods Lake (à savoir God's Lake, God's Lake Narrows, God's River), Red Sucker Lake et Oxford House (Manitoba), ainsi que Sandy Lake (Ontario). Aux termes de la condition n° 1, la titulaire est autorisée dans ses activités à utiliser des aéronefs à voilure fixe des groupes A, B, C, D (limitée au DC-3 et à deux (2) Canso du groupe D) et E (limitée aux aéronefs à hélices du groupe E), sauf pour desservir le point Oxford House pour lequel elle est limitée à l'utilisation d'aéronefs des groupes D et E, lesquels sont les mêmes que les aéronefs susmentionnés.

Ilford Riverton a maintenant demandé au Comité des transports aériens l'autorisation de desservir également le point Gillam/Bird (Manitoba) aux termes du permis n° A.T.C. 624/52(NS).

M. Joseph Mazur, président de Ilford Riverton a comparu au nom de cette compagnie le premier jour de l'audience tenue à Winnipeg. Les porte-parole de l'intérêt public ont donné leur appui à la requête de Ilford Riverton, à Winnipeg et à Gillam. Une liste exhaustive des personnes qui ont comparu devant le Comité figure sous la rubrique "Comparutions" de la présente décision.

other group, in this case Calm Air, should provide that service".

Counsel for Ilford Riverton stated in his final argument that Ilford Riverton did not object to the removal of Condition No. 2. The question of the removal of this condition was not specifically raised by Pacific Western although this intervenor did clearly indicate that it was opposed to all of Calm Air's applications.

2. APPLICATION BY NORTHLAND OUTDOORS CANADA (1983) LTD.

Under Licence No. A.T.C. 624/52(NS), Northland Outdoors Canada (1983) Ltd., doing business under the firm name and style of Ilford Riverton Airways, is authorized to provide a Class 3 Specific Point commercial air service, using fixed wing aircraft, to transport persons, goods and/or mail serving the points Winnipeg, Island Lake, points on Gods Lake (i.e. God's Lake, God's Lake Narrows, God's River), Red Sucker Lake and Oxford House, Manitoba; and Sandy Lake, Ontario. By Condition No. 1, the Licensee is authorized in its operations to use fixed wing aircraft in Groups A, B, C, D (limited to DC-3 and two (2) Canso aircraft in Group D) and E (limited to propeller-driven aircraft in Group E) except in serving the point Oxford House, where it is restricted to Groups D and E aircraft, being the same above-noted aircraft.

Ilford Riverton Airways has now applied to the Air Transport Committee to also serve the point Gillam/Bird, Manitoba under Licence No. A.T.C. 624/52(NS).

Mr. Joseph Mazur, President of Ilford Riverton, appeared on the first day of the hearing in Winnipeg on behalf of Ilford Riverton. Public interest witnesses appeared in support of Ilford Riverton's application in both Winnipeg and Gillam. A complete list of the individuals who appeared before the Committee is found in the Appearances section of this Decision.

L'ajout du point Gillam/Bird.

M. Mazur a déclaré que Ilford Riverton fournit actuellement un service à taux unitaires entre Winnipeg et les points intérieurs de Garden Hill, St. Theresa, Waasagomach sur le lac Island Lake, Red Sucker Lake, God's Lake et God's River sur le lac Gods Lake et Oxford House. Ce service est assuré au moyen soit d'un DC-3 ou d'un HS 748, de trois à sept fois par semaine.

M. Mazur a indiqué que Gillam est situé entre 100 et 170 milles au nord des collectivités intérieures que dessert Ilford Riverton et que Bird est à 40 milles plus loin, au nord-est. Le principal employeur à Gillam est Manitoba Hydro qui y exploite une importante usine hydro-électrique. Actuellement, Bird est une toute petite collectivité mais, selon les renseignements fournis à l'audience, Manitoba Hydro y entreprendra bientôt la construction d'une imposante centrale hydro-électrique connue sous le nom de centrale hydro-électrique de Limestone. D'après ce qui a été affirmé, la population de cette collectivité connaîtra une croissance considérable pendant les huit ans que dureront les travaux.

M. Mazur a indiqué que le service entre Winnipeg et Gillam est actuellement assuré par Pacific Western et que Ilford Riverton aimerait améliorer le service régulier en place entre ces deux points en offrant un service supplémentaire selon un horaire intégré. M. Mazur a déclaré que, pour le moment, il n'était pas possible aux gens d'affaires de Winnipeg de se rendre par avion à Gillam, d'y vaquer à leurs affaires et de retourner à Winnipeg le même jour. Il a indiqué que l'horaire intégré proposé rendra possible le voyage aller-retour le même jour de Winnipeg à Gillam et fera réaliser des économies de 20 p. 100. Le service intégré proposé permettra d'effectuer des voyages plus longs, plus commodes à Winnipeg les fins de semaine.

Ilford Riverton s'est dite d'avis que le marché Gillam-Winnipeg est assez grand pour qu'un second service y soit rentable sans pour autant nuire à Pacific Western.

En réponse à l'avocat de Pacific Western, M. Mazur a déclaré que sur la route Winnipeg-Gillam, Ilford Riverton ferait un arrêt dans les

Addition of the point Gillam/Bird

In his presentation Mr. Mazur stated that Ilford Riverton presently provides unit toll service between Winnipeg and the Inland points of Garden Hill, St. Theresa, Waasagomach on Island Lake, Red Sucker Lake, God's Lake and God's River on Gods Lake and Oxford House. This service is provided by either DC-3 or HS 748 aircraft and the frequency varies from three to seven times per week.

Mr. Mazur indicated that Gillam is located between 100 and 170 miles to the north of the Inland communities which Ilford Riverton serves and that Bird is a further 40 miles to the northeast. The major employer in Gillam is the Manitoba Hydro which operates a large hydro-electric power plant at this point. At present Bird is a very small community but, according to information provided at the hearing Manitoba Hydro will soon commence construction of a very large hydro-electric project known as the Limestone Generating Station at Bird. According to the testimony, during the eight-year construction period the population of the community will increase dramatically.

Mr. Mazur indicated that service between Winnipeg and Gillam is presently provided by Pacific Western and that Ilford Riverton with this application would like to improve the existing scheduled service between these two points through supplementary service by way of an integrated schedule. Mr. Mazur stated that it was not possible at present for a businessman from Winnipeg to fly to Gillam, do a day's work and return to Winnipeg on the same day. Mr. Mazur indicated that the proposed integrated schedule would make a same-day Winnipeg to Gillam and return trip possible with a 20 percent savings in cost. The proposed integrated service would also allow for longer, more convenient weekend trips to Winnipeg.

Ilford Riverton was of the opinion that the Gillam-Winnipeg market was large enough that a second service operated in this manner would be viable without causing harm to Pacific Western.

In response to questions by counsel for Pacific Western, Mr. Mazur stated that in serving this Winnipeg-Gillam route Ilford Riverton

collectivités intérieures et qu'elle ne prévoit pas d'assurer un service sans escale. Cependant, M. Mazur a indiqué que Ilford Riverton préférerait que son permis ne soit pas soumis à une restriction.

Pendant les huit ans que durera la construction de la centrale hydro-électrique de Limestone à Bird le nombre de passagers à destination ou en provenance du nord du Manitoba pourrait augmenter considérablement. Ilford Riverton et plusieurs des témoins qui ont comparu en sa faveur ont expliqué que le gouvernement du Manitoba avait l'intention de mettre en oeuvre une politique visant à accorder un statut privilégié au Nord en rapport avec le projet Limestone et les emplois et retombées économiques qui pourraient découler de ce projet. M. Mazur a indiqué qu'avec l'ajout de Gillam/Bird au permis de Ilford Riverton, les habitants de la région intérieure pourront bénéficier davantage de la politique du gouvernement visant à privilégier le Nord. Il est essentiel qu'un transport rapide et aisé soit offert entre ces collectivités et les lieux de formation et de construction.

M. Mazur a fait savoir qu'actuellement, le terrain d'atterrissage de Bird est inutilisable et qu'il faudrait y exécuter d'importants travaux avant de pouvoir y assurer un service. C'est pour cette raison que Ilford Riverton a demandé d'ajouter Gillam/Bird à son permis comme coterminus.

Dans une intervention contraire à l'agrément de la requête de Ilford Riverton, Calm Air a allégué que la requérante n'a reçu aucun appui pour son service. L'avocat de Calm Air s'est dit d'avis que si la requête était agréée et que Ilford Riverton exploitait le service tel que prévu il en résulterait de graves inconvénients pour les habitants des collectivités intérieures. Calm Air a noté qu'un tenant de la requête de Ilford Riverton n'était pas au courant qu'il s'agissait d'un service indirect puisqu'il a indiqué qu'un service direct depuis la région intérieure jusqu'à Winnipeg était préférable à un service acheminé via Gillam. Calm Air était aussi d'avis qu'il était prématuré de fonder l'ajout de Gillam/Bird sur le projet de Limestone puisqu'à ce stade il est

would make an enroute stop in the Inland communities and that it did not foresee operating the service on a non-stop basis. However, Mr. Mazur did indicate that Ilford Riverton would prefer to not have a restriction placed on its licence.

The above-mentioned Limestone Generating Station to be constructed at Bird may result in a very large increase in the number of passengers flying into and within northern Manitoba during the eight-year construction period. Ilford Riverton and a number of witnesses who appeared on its behalf explained that the intention of the Government of Manitoba was to have a northern preference policy related to the Limestone project and any jobs and economic benefits which might result from the project. Mr. Mazur indicated that the addition of Gillam/Bird to Ilford Riverton's licence would enhance the ability of the people living in the Inland region to take advantage of this northern preference policy. Rapid, easy transportation between these communities and the training sites as well as the project site was essential.

Mr. Mazur stated that at present the airstrip at Bird is unuseable and major repairs would have to be undertaken prior to the introduction of service to this point. It was for this reason that Ilford Riverton had requested the addition of Gillam/Bird as a co-terminal.

In its opposition to Ilford Riverton's application, Calm Air contended that Ilford Riverton had no support for the service. Calm Air's counsel was of the opinion that the residents of the Inland communities would be seriously inconvenienced should this application be approved and should Ilford Riverton operate the service as proposed. Calm Air noted that a witness who supported Ilford Riverton's application was unaware of the indirect nature of the proposed service and that this witness had stated that a direct service from the Inland region to Winnipeg was preferable to a service which was routed via Gillam. Calm Air was also of the opinion that the addition of Gillam/Bird based upon the proposed Limestone project was premature since

impossible de déterminer quel type de service aérien sera requis par les entreprises générales.

L'opposition de Pacific Western à la requête de Ilford Riverton est fondée principalement sur le fait que, de toute évidence, le service proposé fait concurrence à celui de Pacific Western et, comme dans le cas de la requête de Calm Air, le détournement du trafic du service de réactés de Pacific Western dégraderait la qualité du service en général dans le nord du Manitoba. En cas d'agrément de la requête Pacific Western a demandé d'assujettir le permis à une condition interdisant les vols sans arrêt entre Gillam et Winnipeg.

Pacific Western était aussi d'avis que son actuel service de réacté pourrait facilement répondre à toute augmentation de trafic entre Winnipeg et Gillam.

DÉCISION DU COMITÉ

1. Requêtes de Calm Air International Ltée

Le Comité a examiné attentivement tous les documents de preuve qui lui ont été présentés dans cette affaire. La requérante a affirmé qu'elle n'essayait pas de détourner le trafic de Pacific Western mais qu'elle cherchait plutôt à avoir une souplesse plus grande pour assurer ses services dans le nord du Manitoba afin qu'ils puissent servir de complément à ceux fournis actuellement par le principal transporteur aérien régional. Cela suppose de combler les créneaux de l'horaire actuel de Pacific Western. La requérante soutient que l'utilisation proposée d'un HS 748 prouve qu'elle n'essaye pas de faire directement concurrence au Boeing 737 que Pacific Western utilise dans cette région. Calm Air a l'intention d'offrir un service complémentaire et supplémentaire aux services de réactés fournis actuellement par Pacific Western au moyen d'un turbopropulseur. Plusieurs représentants de l'intérêt du public se sont inquiétés du choix de l'aéronef car, selon eux, une concurrence accrue pourrait nuire à Pacific Western et la mettre dans l'impossibilité de continuer à assurer des services viables au moyen de réactés dans le nord du Manitoba. Selon les documents de preuve, le public préfère indéniablement les services de réactés aux aéronefs à hélices. Ces inquiétudes ont été renforcées par Pacific Western qui a allégué

there was no way at this time to know what type of air service the prime contractors would request.

The main basis for Pacific Western's opposition to Ilford Riverton's application centered upon the fact that it considered the proposed service to be clearly competitive to Pacific Western's service and, as in the case with Calm Air's application, the diversion of traffic from Pacific Western's jet service would lead to a decrease in the quality of overall service in northern Manitoba. Pacific Western requested that a no non-stop condition on service between Gillam and Winnipeg be placed upon the licence should this application be approved.

Pacific Western was also of the opinion that any increase in traffic between Winnipeg and Gillam could easily be handled by its present jet service.

BY THE COMMITTEE

1. Applications by Calm Air International Ltd.

The Committee has carefully assessed all of the evidence that has been presented in this case. The applicant submitted that it was not attempting to divert traffic from Pacific Western, but rather desired increased flexibility within its northern Manitoba operations in order to complement the existing services provided by the primary regional air carrier. This entails filling in the gaps in the existing Pacific Western schedule. The applicant asserts that the proposed utilization of an HS 748 aircraft underscores the fact that it will not be attempting to compete directly with Pacific Western which operates Boeing 737 aircraft in this area. Calm Air intends to complement and supplement the existing jet services provided by Pacific Western with its turbo-prop equipment. Related to the question of aircraft selection was the concern of many public interest witnesses that an increase in competition within this market would prejudice the ability of Pacific Western to maintain viable jet services in northern Manitoba. The evidence disclosed a clear preference for jet services as opposed to services with propeller-driven aircraft. These concerns were reinforced by Pacific Western which submitted that approval of this application could lead to a deterioration in air services resulting from a lack of revenue to the jet services, which might even-

dans le même sens que l'agrément de la requête pourrait entraîner une dégradation des services aériens imputable à une baisse des recettes provenant des services de réactés, lesquels pourraient éventuellement se révéler non rentables. Néanmoins, M. Ransom a déclaré qu'avec ou sans concurrence, Pacific Western offrira un service de choix afin de servir adéquatement ses clients, et montré ainsi l'intention de la compagnie aérienne de continuer à se mettre sur les rangs pour agrandir sa clientèle dans le nord du Manitoba.

Comme Pacific Western, Northwest Territorial Airways Ltd. a également exprimé ses craintes concernant une perte de revenus causée par le détournement de trafic. Elle a allégué que si la requête était approuvée il faudrait assujettir le permis à une condition interdisant à la requérante d'assurer des services sans changement d'avion entre Rankin Inlet dans le district de Keewatin (T.N.-O.) et Winnipeg via Churchill (Manitoba).

Le Comité est d'avis que le service projeté par Calm Air servirait de complément et de supplément aux services fournis actuellement par Pacific Western et ne nuirait pas indûment à la rentabilité des services aériens commerciaux en place dans le nord du Manitoba. Le Comité est d'avis que le marché a atteint un niveau de maturité tel qu'une concurrence accrue est justifiée pour répondre à la demande de transport entre le nord du Manitoba et des points du sud de la province. Le HS 748 prévu permettra de fournir un service de transport efficace et fiable à destination de points situés dans le Sud. Nous avons examiné les données financières présentées par la requérante et nous sommes d'avis qu'elle est à même d'assurer un service viable. Pour toutes les raisons susmentionnées, le Comité est d'avis que la commodité et les besoins du public exigent l'agrément de la requête de Calm Air en autorisation d'ajouter le point Winnipeg aux services aériens commerciaux autorisés en vertu du permis n° A.T.C. 1433/63(NS).

Nous avons étudié attentivement les éléments de preuve présentés par Calm Air relativement à sa requête en autorisation de supprimer la condition n° 1 du permis n° A.T.C. 1433/63(NS), laquelle interdit l'utilisation d'un aéronef du groupe E pour desservir le point The Pas (Manitoba). Les éléments de

tually become non-viable. Nevertheless, Mr. Ransom did state that "with or without competition, Pacific Western will provide the most attractive product in order that we can properly serve our customers", thus illustrating the intention of that airline to continue to compete for traffic in northern Manitoba.

The concern of Pacific Western about a potential loss of revenue arising through traffic diversion was paralleled by Northwest Territorial Airways Ltd. Northwest Territorial Airways Ltd. submitted that if the application was approved, it should include a prohibition against same-plane services between Rankin Inlet, Keewatin District, N.W.T. and Winnipeg via Churchill, Manitoba.

The Committee is of the opinion that the proposal advanced by Calm Air would constitute a complementary and supplementary service to the services currently provided by Pacific Western and would not be unduly deleterious to the viability of the existing commercial air services in northern Manitoba. The view of the Committee is that this market has sufficiently matured to the point where additional competition is warranted in order to provide for the traffic demand from northern Manitoba to southern destinations. The HS 748 aircraft proposed for use on this service will provide efficient and reliable transportation to southern points. We have reviewed the financial information submitted by the applicant and we are of the opinion that a financially viable operation is possible. For all of these reasons, the Committee is of the opinion that the public convenience and necessity requires the granting of the application by Calm Air for authority to add the point Winnipeg to the commercial air services authorized under Licence No. A.T.C. 1433/63(NS).

We have carefully considered the evidence presented by Calm Air in respect of its application to delete Condition No. 1 of Licence No. A.T.C. 1433/63(NS) which prohibits the use of Group E aircraft to serve the point The Pas, Manitoba. The evidence showed that this application was made in order to permit the standard-

preuve indiquent que la requête a été déposée en vue de permettre au transporteur d'uniformiser les appareils qu'elle utilise pour fournir ses services aériens commerciaux. Aucune intervention n'a été déposée à l'encontre de cette requête, si ce n'est par Pacific Western qui s'y est opposée d'une façon générale en alléguant que si elle était approuvée, elle entraînerait une dégradation des services aériens commerciaux dans le nord du Manitoba. Après étude de tous les documents présentés, nous sommes d'avis que la commodité et les besoins du public exigent l'agrément de la requête de Calm Air visant à supprimer la condition n° 1 du permis n° A.T.C. 1433/63(NS) afin d'autoriser le service à The Pas (Manitoba) au moyen d'aéronefs du groupe E.

Nous avons également étudié la requête de Calm Air visant à supprimer la condition n° 2 du permis n° A.T.C. 1433/63(NS), laquelle interdit à ce transporteur d'exploiter des vols sans arrêt entre Thompson et The Pas (Manitoba). Dans cette requête, les éléments de preuve ont révélé que cette restriction visait à l'origine à protéger sur cette route un autre transporteur local qui depuis, a cessé d'exploiter un service aérien commercial. Seule Pacific Western s'est opposée à cette requête, mais de façon générale en faisant valoir que les services aériens commerciaux pourraient se détériorer dans le nord du Manitoba. Le Comité est d'avis que la commodité et les besoins du public exigent l'agrément de cette partie de la requête. Entre autre, l'approbation de la requête et la suppression de la condition n° 1 permettront à Calm Air d'offrir des services aériens commerciaux plus souples et plus efficaces à la population du nord du Manitoba.

2. Requête de Northland Outdoors Canada (1983) Ltd.

Nous avons étudié attentivement tous les documents qui ont été présentés par les parties à cette requête.

La requérante a fondé sa requête sur l'augmentation de la demande de transport aérien qui, selon elle, surviendra avec le développement du projet de la centrale hydro-électrique de Limestone à Bird (Manitoba). L'ajout des points Gillam/Bird à ses autorisations permettrait à Ilford Riverton de transporter des passagers depuis Island Lake vers le nord jusqu'au site

ization of equipment by Calm Air in the provision of its commercial air services. This application was unopposed except by Pacific Western which opposed it only on the broad ground that it would lead to deterioration in commercial air services within northern Manitoba. Having considered all of the evidence submitted, the Committee is of the opinion that the public convenience and necessity requires the granting of the Calm Air application for deletion of Condition No. 1 of Licence No. A.T.C. 1433/63(NS) to permit service to the point The Pas, Manitoba, with Group E aircraft.

We have also considered the Calm Air application to delete Condition No. 2 of Licence No. A.T.C. 1433/63(NS) which prohibits Calm Air from operating non-stop flights between Thompson, and The Pas, Manitoba. The evidence in this application disclosed that this restriction was originally intended to protect another local service carrier on this route which has since ceased to operate a commercial air service. This application was not opposed except by Pacific Western and then only upon the broad ground of a potential deterioration in commercial air services within northern Manitoba. The Committee is of the opinion that public convenience and necessity requires granting this portion of the application. In addition, our approval of this request and the deletion of Condition No. 1 will provide increased flexibility and effectiveness in the provision of commercial air services to the people of northern Manitoba by Calm Air.

2. Application by Northland Outdoors Canada (1983) Ltd.

We have carefully considered all of the evidence which has been submitted by the parties in this application.

The application is predicated upon the increase in the demand for air transportation which is anticipated to occur with the development of the Limestone Generating Project at Bird, Manitoba. The addition of the points Gillam/Bird to its existing licence authorities would permit Ilford Riverton to convey passengers from the Island Lake north to the proposed

prévu aménagé en vue de la construction de la ville. Le gouvernement du Manitoba a indiqué publiquement que la préférence sera accordée aux habitants du Nord au moment d'embaucher des travailleurs sur le chantier de construction. Ainsi, on prévoit qu'un grand nombre d'autochtones de la région d'Island Lake seront embauchés, d'où une augmentation de la demande de services aériens commerciaux sur la route Island Lake-Gillam/Bird. Cet accroissement de la demande rendra possible l'exploitation d'un service aérien commercial rentable sur cette route. En outre, Ilford Riverton affirme qu'avec l'augmentation de la demande il sera possible d'exploiter ce service aérien commercial sans détourner le trafic acheminé actuellement par Pacific Western.

Le Comité est d'avis qu'avec la construction de la centrale hydro-électrique de Limestone on peut s'attendre à une augmentation de la demande des services aériens commerciaux dans cette région du nord du Manitoba. Cette augmentation permettra l'introduction d'un autre service aérien commercial qui ne nuira pas indûment aux services aériens commerciaux en place. Bien que le trafic du service de réactés actuel risque d'être détourné, en particulier dans le corridor Gillam-Winnipeg, les éléments de preuve indiquent que la requérante n'a pas l'intention d'assurer un service sans arrêt, qu'elle fera escale entre Gillam et Winnipeg dans les collectivités d'Island Lake. Le Comité est d'avis qu'il est peu probable qu'il y ait un réacheminement important du trafic du service de réactés au profit d'un service assuré au moyen d'aéronefs à hélices, d'autant plus qu'il comporte une escale entre Gillam/Bird et Winnipeg. Néanmoins, afin que l'on continue de fournir des services aériens commerciaux souples et efficaces aux habitants de cette région du nord du Manitoba, le Comité acquiesce à la demande de la requérante de ne pas imposer un arrêt obligatoire à ce service.

Après étude des documents et des présentations de toutes les parties, le Comité est d'avis que la commodité et les besoins du public exigent l'agrément de la requête de Northland Outdoors Canada (1983) Ltd., qui exerce son activité sous le nom commercial de Ilford Riverton Airways, en autorisation de desservir également le point Gillam/Bird (Manitoba) (à titre de co-terminus) en vertu du permis n° A.T.C. 624/52(NS).

townsite. The Government of Manitoba has indicated publicly that preference in hiring employees to work on the construction site will be given to northern residents. Thus, it is anticipated that many native residents in the Island Lake area will obtain jobs at the construction site, thereby increasing the demand for commercial air services on the Island Lake-Gillam/Bird route so as to make possible a viable commercial air service on this route. Furthermore, Ilford Riverton has taken the position that the increase in traffic demand will permit the operation of this commercial air service without diverting traffic carried by Pacific Western at present.

The Committee is of the opinion that an increase in the demand for commercial air services in this area of northern Manitoba can be expected with the construction of the Limestone Generating Station. This increase in demand will permit the introduction of another commercial air service without an unduly deleterious impact on existing commercial air services. While there is a potential for the diversion of traffic from the existing jet service, particularly in respect of the Gillam-Winnipeg corridor, the evidence of the applicant was that a non-stop service is not being proposed and that, within the Gillam-Winnipeg corridor, a stop will be made at the Island Lake communities. The Committee is of the view that substantial diversion of traffic from the jet service to a service utilizing propeller-driven aircraft on a one-stop route between Gillam/Bird and Winnipeg is unlikely. Nevertheless, in order to maintain flexible and effective commercial air services to the residents of this area in northern Manitoba, we accept the applicant's submission that a mandatory stop restriction should not be imposed upon this service.

Having considered all of the evidence and submissions made by all of the parties, the Committee is of the opinion that the public convenience and necessity requires the granting of the application by Northland Outdoors Canada (1983) Limited carrying on business under the firm name and style of Ilford Riverton Airways for authority to also serve the point Gillam/Bird, Manitoba (as a co-terminal) under Licence No. A.T.C. 624/52(NS).

RÉSUMÉ DE LA DÉCISION

1. Requêtes de Calm Air International Ltd.

Les requêtes de Calm Air International Limited, qui exerce son activité sous le nom commercial de Calm Air, en vue de modifier comme suit le permis n° A.T.C. 1433/63(NS):

a) l'autorisation d'ajouter le point Winnipeg (Manitoba);

b) la modification de la condition n° 1 afin d'autoriser à The Pas (Manitoba) un service au moyen d'aéronefs du groupe E; et

c) la suppression de la condition n° 2 qui interdit à la titulaire d'exploiter des vols sans escale entre Thompson et The Pas (Manitoba).

sont requises par le critère de la commodité et des besoins du public et sont par la présente agréées.

Est par la présente supprimée la condition n° 2 et un nouveau permis portant le numéro A.T.C. 1433/63(NS), autorisant la requérante à exploiter un service aérien commercial de la classe 3 (entre points déterminés) pour le transport de personnes, de marchandises et/ou de courrier au moyen d'aéronefs à voilure fixe afin de desservir Lynn Lake, South Indian Lake, Brochet, Rutten Lake/Leaf Rapids, Thompson, Thicket Portage, Pikwitonei, Pukatawagan, Flin Flon, Granville Lake, Lac Brochet, Tadoule Lake, Churchill, Gillam, Kelsey, Oxford House, Gods Lake Narrows, Garden Hill, St. Theresa Point, Ilford, Shamattawa, Bird, York Landing, The Pas and Winnipeg (Manitoba); Cullaton Lake (Territoires du Nord-Ouest); et Co-op Point (Kinoosao) et Wollaston Lake (Saskatechewan), sera délivré à la requérante dès qu'elle se sera conformée aux exigences applicables du Comité, notamment à celles concernant le financement, les assurances et le dépôt de tarifs.

2. Requête de Northland Outdoors Canada (1983) Limited

La requête de Northland Outdoors Canada (1983) Limited, qui exerce son activité sous le nom commercial de Ilford Riverton Airways, en

SUMMARY OF DECISION

1. Applications by Calm Air International Ltd.

The applications by Calm Air International Limited carrying on business under the firm name and style of Calm Air for the following in respect of Licence No. A.T.C. 1433/63(NS):

(a) authority to add the point Winnipeg, Manitoba;

(b) amendment of Condition No. 1 to permit service to the point The Pas, Manitoba with Group E aircraft; and

(c) deletion of Condition No. 2 which prohibits the Licensee from operating non-stop flights between Thompson and The Pas, Manitoba,

are required by the public convenience and necessity and are granted.

Condition No. 2 is hereby deleted, and a new document of licence, bearing Licence No. A.T.C. 1433/63(NS), authorizing the applicant to operate a Class 3 Specific Point commercial air service using fixed wing aircraft, to transport persons, goods and/or mail serving the points Lynn Lake, South Indian Lake, Brochet, Rutten Lake/Leaf Rapids, Thompson, Thicket Portage, Pikwitonei, Pukatawagan, Flin Flon, Granville Lake, Lac Brochet, Tadoule Lake, Churchill, Gillam, Kelsey, Oxford House, Gods Lake Narrows, Garden Hill, St. Theresa Point, Ilford, Shamattawa, Bird, York Landing, The Pas and Winnipeg, Manitoba; Cullaton Lake, Northwest Territories; and Co-op Point (Kinoosao) and Wollaston Lake, Saskatchewan, will issue upon compliance with the tariff filing, financial, insurance and other requirements of the Committee as applicable.

2. Application by Northland Outdoors Canada (1983) Ltd.

The application by Northland Outdoors Canada (1983) Limited carrying on business under the firm name and style of Ilford Riverton

autorisation de desservir également le point Gillam/Bird (Manitoba) aux termes du permis n° A.T.C. 624/52(NS) est requise par le critère de la commodité et des besoins du public et est par la présente agréée.

Un nouveau permis, portant le numéro A.T.C. 624/52(NS), autorisant la requérante à exploiter un service aérien commercial de la classe 3 (entre points déterminés) pour le transport de personnes, de marchandises et/ou de courrier, au moyen d'aéronefs à voilure fixe, afin de desservir Winnipeg, Island Lake, des points situés sur Gods Lake (à savoir God's Lake, God's Lake Narrows, God's River), Red Sucker Lake et Oxford House, et Gillam/Bird (Manitoba); et Sandy Lake (Ontario).

Airways for authority to also serve the point Gillam/Bird, Manitoba under Licence No. A.T.C. 624/52(NS) is required by the public convenience and necessity and is granted.

A new document of licence, bearing Licence No. A.T.C. 624/52(NS), authorizing the applicant to operate a Class 3 Specific Point commercial air service, using fixed wing aircraft, to transport persons, goods and/or mail, serving the points Winnipeg, Island Lake, points on Gods Lake (i.e. God's Lake, God's Lake Narrows, God's River), Red Sucker Lake and Oxford House, and Gillam/Bird, Manitoba; and Sandy Lake, Ontario, will issue upon compliance with the tariff filing, financial, insurance and other requirements of the Committee as applicable.

1) **Requête présentée par Jim Pattison Industries Ltd. exerçant son activité sous le nom commercial de AirBC (ci-après AirBC) en autorisation d'exploiter un service aérien commercial de la classe 9-2 (international régulier entre points déterminés) pour le transport de passagers et de marchandises afin de desservir Vancouver (Colombie-Britannique) et Seattle (Washington) É.-U.A., au moyen d'aéronefs à voilure fixe des groupes C et E.**

2) **Requête présentée par Air Caledonia Inc. (ci-après Air Caledonia) en autorisation d'exploiter un service aérien commercial de la classe 9-2 (international régulier entre points déterminés) pour le transport de passagers et de marchandises afin de desservir Vancouver (Colombie-Britannique) et Seattle (Washington) É.-U.A. au moyen d'aéronefs à voilure fixe du groupe C.**

3) **Requête présentée par Aztec Aviation Consulting Limited exerçant son activité sous le nom commercial de Skylink Airlines (ci-après Skylink) en autorisation d'exploiter un service aérien commercial de la classe 9-2 (international entre points déterminés) pour le transport de passagers et de marchandises afin de desservir Vancouver (Colombie-Britannique) et Seattle (Washington) É.-U.A., au moyen d'aéronefs à voilure fixe des groupes B et C.**

1) **Application by Jim Pattison Industries Ltd. carrying on business under the firm name and style of AirBC (hereinafter AirBC) for authority to operate a Class 9-2 International Regular Specific Point commercial air service to transport persons and goods serving the points Vancouver, British Columbia and Seattle, Washington, U.S.A. using fixed wing aircraft in Groups C and E.**

2) **Application by Air Caledonia Inc. (hereinafter Air Caledonia) for authority to operate a Class 9-2 International Regular Specific Point commercial air service to transport persons and goods serving the points Vancouver, British Columbia and Seattle, Washington, U.S.A. using fixed wing aircraft in Group C.**

3) **Application by Aztec Aviation Consulting Limited carrying on business under the firm name and style of Skylink Airlines (hereinafter Skylink) for authority to operate a Class 9-3 International Specific Point commercial air service to transport persons and goods between Vancouver, British Columbia and Seattle, Washington, U.S.A. using fixed wing aircraft in Groups B and C.**

Répertorié: Jim Pattison Industries Ltd., le 31 octobre 1985 (Re)

Comité des transports aériens: P. Langlois (président) et J.-L. Bourret.

Décision nº: 9292
Date de la décision: le 31 octobre 1985
Dossiers nºs: 2-A785-64
2-A846-7
2-S815-5

Transport aérien - Service aérien commercial international entre points déterminés - Sélection d'un transporteur - Concurrence - Intérêt public.

Indexed as: Jim Pattison Industries Ltd., October 31, 1985 (Re)

Air Transport Committee: P. Langlois (Chairman) and J.-L. Bourret.

Decision No.: 9292
Date of Decision: October 31, 1985
File Nos.: 2-A785-64
2-A846-7
2-S815-5

Air transport - International Specific Point commercial air service - Selection of a carrier - Competition -Public interest.

AirBC, Air Caledonia et Skylink ont chacune déposé une requête en vue d'exploiter un service aérien commercial entre Vancouver (Colombie-Britannique), Canada et Seattle (Washington), États-Unis.

Aux termes de l'article 19 de la Loi sur l'aéronautique, *le ministre des Transports a demandé que le Comité des transports aériens (ci-après Comité) choisisse le transporteur aérien le plus apte à desservir la liaison susmentionnée. Ce processus de sélection reposait principalement sur les critères suivants: la capacité du transporteur choisi de desservir le public et celle de concurrencer efficacement les transporteurs américains conformément au* Guide pour la rédaction et le dépôt de requête par les transporteurs canadiens en autorisation d'obtenir un permis d'exploitation de services aériens commerciaux, aux termes de l'accord de services régionaux, locaux et de navette conclu entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique.

Décision: *Le Comité a accueilli la requête formulée par AirBC et rejeté les deux autres.*

Le Comité a reconnu qu'il existait une forte demande pour un service de navette efficace entre Vancouver et Seattle et a conclu que celui proposé par AirBC semblait le plus efficace pour concurrencer les transporteurs américains et répondre au trafic local ou interréseaux.

AirBC proposait d'exploiter un service sur la route visée suivant un horaire de trois allers-retours par jour. Elle utiliserait des avions de petite taille qui conviendraient mieux aux besoins des voyageurs et elle offrirait des tarifs réduits.

Le Comité a jugé que les prévisions de trafic présentées par cette dernière étaient très raisonnables vu l'afflux de visiteurs prévus pour l'Expo 86. En outre, il a noté que ce service projeté à partir du terminus principal de l'aéroport international de Vancouver était plus pratique en raison du service douanier. Finalement, AirBC bénéficiait d'un système de réservations relié à celui des autres transporteurs, facilitant la tâche des utilisateurs éventuels.

Règlements cités

Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C. 1978, chap. 3, art. 20(1).

AirBC, Air Caledonia and Skylink each filed an application for authority to operate a commercial air service between Vancouver, British Columbia, Canada and Seattle, Washington, U.S.A.

Pursuant to section 19 of the Aeronautics Act, *the Minister of Transport requested that the Air Transport Committee (hereinafter Committee) select the best-suited air carrier to serve the two aforementioned points. The selection was made mainly on the ability of the carrier to serve the public and to compete effectively with American carriers in accordance with the* General Guide for the Preparation and Filing by Canadian Applicants of Application for Licences to Operate Commercial Air Services under the Regional, Local and Commuter Services Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America.

Decision: *The application filed by AirBC was approved. Consequently, the applications of Air Caledonia and Skylink were denied.*

The Committee found that there was a need for an efficient commuter service between Vancouver and Seattle and concluded that AirBC was best suited to compete effectively with U.S. carriers and to serve either local or interline traffic.

AirBC proposed to operate between this city-pair three return trips daily, using small aircraft better suited to meet the potential demand and offering a wide range of discount fares.

The Committee considered reasonable AirBC's forecast of an increase in traffic due to the influx of traffic expected as a result of Expo 86. In addition, the Committee was of the opinion that AirBC's proposed use of the Vancouver International Airport was more convenient from the point of view of Customs clearance of passengers. AirBC also has a reservations system with access to the systems of other air carriers, offering therefore an added benefit to the potential user.

Regulations referred to

Air Carrier Regulations, C.R.C. 1978, c. 3, s. 20(1).

Doctrine citée

Guide pour la rédaction et le dépôt de requêtes par les transporteurs canadiens en autorisation d'obtenir un permis d'exploitation de services aériens commerciaux, aux termes de l'Accord de services régionaux, locaux et de navette conclu entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique.

Authorities referred to

General Guide for the Preparation and Filing by Canadian Applicants of Application for Licences to Operate Commercial Air Services under the Regional, Local and Commuter Services Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America.

DÉCISION

Le 22 juin 1984, Air Caledonia a déposé auprès du ministre des Transports une requête en autorisation d'exploiter un service de la classe 9-3 entre l'aéroport international de Vancouver et l'aéroport Seattle-Tacoma (Sea-Tac). Le 20 juillet 1984, Air Caledonia a demandé à modifier sa requête en vue de desservir le Boeing Field de Seattle au lieu de l'aéroport Sea-Tac.

Le 13 septembre 1984, Skylink Airlines a déposé auprès du ministre des Transports une requête en autorisation d'exploiter un service de la classe 9-3 entre l'aéroport Boundary Bay de Vancouver et l'aéroport Sea-Tac de Seattle.

Le 19 octobre 1984, AirBC a déposé auprès du ministre des Transports une requête en autorisation d'exploiter un service de la classe 9-2 entre l'aéroport international de Vancouver et l'aéroport Sea-Tac de Seattle.

Le 22 mars 1985, le ministre des Transports a envoyé les requêtes précitées à la Commission canadienne des transports et demandé que le Comité des transports aériens choisisse le transporteur qui assurera la liaison Seattle-Vancouver. Le ministre a également demandé que le Comité donne à AirBC l'occasion de modifier sa requête de sorte qu'elle soit conforme aux exigences énoncées dans l'échange de notes conclu, en 1984, entre le Canada et les États-Unis relativement à l'accord de services régionaux, locaux et de navette.

Après avoir reçu la lettre du ministre, le C.T.A. a informé toutes les requérantes qu'elles avaient jusqu'à la date d'expiration de l'avis public, soit jusqu'au 22 mai 1985 inclusivement, pour déposer une requête modifiée ou une nouvelle requête. Le 9 avril 1985, AirBC a présenté

DECISION

On June 22, 1984, Air Caledonia applied to the Minister of Transport for a Class 9-3 authority serving Vancouver International Airport and Seattle-Tacoma (Sea-Tac) Airport. On July 20, 1984, Air Caledonia requested that its application be amended to serve Seattle Boeing Field rather than Sea-Tac Airport.

On September 13, 1984, Skylink Airlines applied to the Minister of Transport for a Class 9-3 authority serving Vancouver Boundary Bay Airport and Sea-Tac Airport in Seattle.

On October 19, 1984, AirBC applied to the Minister of Transport for a Class 9-2 authority serving Vancouver International Airport and Sea-Tac Airport in Seattle.

On March 22, 1985, the Minister of Transport forwarded the above-noted applications to the Canadian Transport Commission requesting that the Air Transport Committee select one carrier to serve the points Seattle and Vancouver. The Minister also requested that AirBC be given an opportunity to amend its application so as to conform to the requirements of the 1984 Canada-US Exchange of Notes on Regional, Local and Commuter Services.

Following receipt of the Minister's letter, the A.T.C. informed all of the applicants that amended or new applications could be submitted up to and including the expiry date stated in the public notice, that being May 22, 1985. On April 9, 1985 AirBC submitted a revised

une requête révisée en autorisation d'exploiter un service de la classe 9-2 entre l'aéroport international de Vancouver et le Boeing Field de Seattle.

Le 22 avril 1985, avis public de la proposition n° SPN004 et des requêtes de AirBC, Air Caledonia et Skylink a été donné. L'avis public invitait toute personne intéressée à desservir Vancouver et Seattle à déposer, conformément aux conditions énoncées dans cet avis, une requête rivale ou une modification à une telle requête, au plus tard le 22 mai 1985.

Pacific Western Airlines, Monsieur D.A. Kasianchuk, sous-ministre adjoint (Transports) du ministère des Transports et de la Voirie de la Colombie-Britannique, et M. William R. Cottick de Tonstad, Cottick and Buchon se sont inscrits comme parties intéressées.

Le 11 juin 1985, copies des requêtes d'AirBC, d'Air Caledonia et de Skylink Airlines ont été envoyées aux requérantes et aux parties intéressées inscrites au dossier les avisant que toute intervention favorable ou contraire à l'une ou à l'ensemble des requêtes devait être déposée dans les 10 jours suivant cette date. Les requérantes se sont vues accorder 7 jours pour répliquer aux interventions.

1) La requête d'AirBC

Dans sa requête, AirBC fait valoir les points suivants:

- Elle se propose d'exploiter un service entre l'aéroport international de Vancouver (terminus principal) et le Boeing Field de Seattle suivant un horaire provisoire de trois allers-retours par jour. Elle possède un Dash 7 à 50 places et un Twin Otter à 19 places; elle les utilisera tous deux pour assurer ce service.

- Les services aériens qu'offrent actuellement Pacific Western Airlines Ltd. (ci-après PWA) et United Airlines Limited (ci-après UAL) entre Vancouver et Seattle ne répondent pas aux besoins du voyageur d'affaires qui désire faire

application for a Class 9-2 authority serving Vancouver International Airport and Seattle Boeing Field.

On April 22, 1985, Public Notice of service proposal No. SPN004 and the applications of AirBC, Air Caledonia, and Skylink was given. The Public Notice invited any person interested in filing a competing application to serve the points Vancouver and Seattle in conformity with the conditions set out in the notice to submit such applications or any amendments thereto no later than May 22, 1985.

Pacific Western Airlines, Dr. D.A. Kasianchuk, Assistant Deputy Minister (Transportation), British Columbia Ministry of Transportation and Highways and Mr. William R. Cottick of Tonstad, Cottick and Buchon registered as interested persons.

On June 11, 1985, copies of the applications from AirBC, Air Caledonia and Skylink Airlines were forwarded to the applicants and registered interested persons with the advice that the interventions in support of or in opposition to any or all of the applications had to be filed within 10 days of the date of the letter. The applicants were given 7 days in which to respond to the interventions.

1) The Air BC Application

In its application, Air BC submits that:

- it proposes to operate between Vancouver International Airport (main terminal) and Seattle Boeing Field with a tentative schedule of three return flights per day; it has Dash 7 (50 seats) and Twin Otter (19 seats) aircraft, both of which will be used on the service;

- the present air services between Vancouver and Seattle provided by Pacific Western Airlines Ltd. (hereinafter PWA) and United Airlines Limited (hereinafter UAL) are not satisfactory for same-day business trips, which puts

l'aller-retour le même jour. Le réseau routier entre ces deux villes s'en trouve donc congestionné davantage. Nombre de personnes se sont plaintes des services aériens actuellement offerts entre Vancouver et Seattle.

- Étant donné la courte distance de la route visée (126 milles), il conviendrait mieux d'utiliser des aéronefs de la dimension qu'elle propose plutôt que des aéronefs à réaction comme le font actuellement PWA et UAL.

- Si la demande le justifie, elle modifiera son horaire provisoire de trois allers-retours par jour. Elle prévoit transporter 20 000 passagers au cours de sa première année d'exploitation, 55 000 la deuxième (l'Expo 86 fera augmenter la demande) et 35 000 la troisième. Elle s'intéresse à la demande totale, qu'il s'agisse du trafic local ou du trafic interréseaux.

- Elle prévoit faire correspondance avec les services principaux en provenance de Vancouver et elle dispose d'un système de réservations relié à ceux d'Air Canada, de CP Air, de UAL et d'American Airlines.

Cinq interventions à l'appui de la requête ont été déposées auprès du Comité.

Dans sa lettre d'appui à la requête, Island Jetfoil affirme qu'elle assure entre Vancouver et Seattle un service d'hydroptère à une escale et qu'elle voudrait conclure une entente d'échange de trafic avec AirBC. Le nouveau service interreseaux attirerait beaucoup de gens qui, en temps normal, ne voyageraient pas entre ces deux points. Elle appuie pleinement la requête d'AirBC.

L'honorable Alex Fraser, ministre des Transports et de la Voirie de la Colombie-Britannique, affirme que la province est bien décidée à augmenter les liaisons aériennes internationales et qu'elle appuie pleinement la requête d'AirBC. Vancouver est une ville-porte cruciale entre le Canada et les États-Unis et la liaison Vancouver-Seattle n'a pas été mise en valeur comme elle aurait dû l'être. Il faut que le

more pressure on the already congested highway system between the two cities; many people have voiced complaints about the existing air services between Vancouver and Seattle;

- the short-haul route, 126 miles, is better suited to aircraft of the size it proposes to use rather than jet aircraft used by PWA or UAL;

- it plans a tentative schedule of three daily return trips which will be varied according to demand; it expects to carry 20,000 passengers in the first year, 55,000 passengers during the second year (Expo 86 is expected to bring about the increased demand) and 35,000 passengers during the third year of operation; it is interested in total demand whether it be local in nature or interline traffic;

- it plans to connect with major services out of Vancouver and has available a reservations system with access to the systems of Air Canada, CP Air, UAL and American Airlines.

Five letters of support were received with the application.

In its letter of support, Island Jetfoil states that it provides one-stop hydrofoil service between Vancouver and Seattle and would like to develop an interline arrangement with AirBC; the new interline service would attract a variety of users who would not normally travel between the two points; it fully supports AirBC's application.

The Honourable Alex Fraser, B.C. Minister of Transport and Highways, states that British Columbia has a strong desire to increase international air service links and fully supports AirBC's application; Vancouver plays a crucial gateway role between Canada and the USA and the Vancouver-Seattle route has not been adequately promoted; there is a need for an efficient Canadian commuter-type service between the

Canada offre entre ces deux villes un service de navette efficace qui incite les gens à voyager au-delà de ces centres. L'Expo 86 attirera des milliers de visiteurs qui seront mieux servis par un plus petit aéronef tel le Dash 7 d'AirBC.

L'honorable Claude Richmond, ministre du Tourisme de la Colombie-Britannique, donne lui aussi tout son appui à la requête d'AirBC. Il soutient que l'industrie du tourisme de la province bénéficiera directement du service projeté et que ce dernier offrira une meilleure liaison aérienne, laquelle sera nécessaire pour transporter les visiteurs se rendant à l'Expo 86. Le service projeté pourrait également avoir accessoirement l'avantage de promouvoir un aéronef de fabrication canadienne, le Dash 7.

La Chambre de commerce de Vancouver indique qu'elle appuie fortement la requête d'AirBC. De toutes les industries de la Colombie-Britannique, le tourisme se classe deuxième, d'où la nécessité d'assurer aux touristes et aux voyageurs d'affaires un service aérien viable entre Vancouver et Seattle. Il devient d'autant plus important d'offrir un bon service aérien vu qu'il ne reste plus qu'un an avant l'Expo 86. Ni les horaires ni la fréquence des vols des services aériens actuels ne répondent aux besoins des voyageurs d'affaires. Il s'impose d'offrir un meilleur service entre Vancouver et Seattle.

L'Office du tourisme et des congrès du Grand Vancouver avance que l'industrie du tourisme et de l'hôtellerie a besoin des retombées d'un meilleur service aérien. Vancouver doit soutenir la vive concurrence d'autres villes nord-américaines dans le domaine de l'organisation de congrès, et toute nouvelle liaison aérienne viendra rehausser ses efforts de commercialisation.

Des interventions contraires à l'agrément de la requête ont été déposées par PWA et Skylink Airlines. AirBC a répliqué aux interventions.

Dans son intervention contraire à l'agrément de la requête, PWA fait valoir les points suivants:

- La requête d'Air Caledonia est la plus intéressante dans l'ensemble puisqu'elle vise un service de navette à vols fréquents et à prix modique. Les tarifs que

two points which will enhance travel beyond the two centres; Expo 86 will attract thousands of visitors which can best be handled with a service provided with smaller aircraft such as the Dash 7 operated by AirBC.

The Honourable Claude Richmond, B.C. Minister of Tourism, states that full support is given to AirBC's application; the proposed service will be a direct benefit to tourism in British Columbia and will provide an improved air link which will be needed to handle visitors to Expo 86. The proposed service could have a secondary benefit of promoting a Canadian-manufactured aircraft, the Dash 7.

The Vancouver Board of Trade states that it offers strong support for AirBC's application. Tourism is B.C.'s second largest industry, and viable air service between Vancouver and Seattle is required to transport tourists and businessmen. With Expo 86 only one year away, the role of good air service becomes more important; existing air services do not provide convenient scheduling or adequate frequency to meet the demands of business travellers; better service is needed between the two cities.

The Greater Vancouver Convention & Visitors Bureau states that better air service is required to assist in tourism and the hospitality industry; that Vancouver faces great competition from other North American cities for the hosting of conventions, and that any additional air service links will enhance Vancouver's marketing efforts.

Interventions opposing the granting of the application were filed by PWA and Skylink Airlines. Air BC replied to the interventions.

In its opposing intervention, PWA submits that:

- Air Caledonia's application is the most attractive overall to provide frequent commuter-type service at a low cost; AirBC's proposed fares are higher than

proposent AirBC sont plus élevés que ceux d'Air Caledonia et, de plus, elle compte offrir moins de vols.

- AirBC utilisera probablement des numéros de vol de la série "CP 500", ce qui sur le plan de la concurrence équivaudrait à confier cette liaison à CP Air. Cette façon de procéder ne serait pas conforme au principe de desservir le trafic local.

- Le trafic qu'AirBC prévoit acheminer, elle l'enlèvera aux transporteurs actuels. Elle prévoit desservir le trafic interréseaux de même que le trafic local.

AirBC réplique ainsi à l'intervention:

- La Nouvelle politique aérienne du Canada encourage l'exploitation de services aériens supplémentaires entre aéroports secondaires. C'est ainsi qu'Air Caledonia est autorisée à assurer un service entre l'aéroport international de Vancouver et San Jose (aéroport secondaire de la région de San Francisco) et que San Juan Airlines est autorisée à exploiter un service entre l'aéroport international de Vancouver, Bellingham et Sea-Tac. Ces compagnies desservent non seulement le trafic local mais aussi le trafic interréseaux.

- AirBC participe à des voyages organisés et à des services aéroroutiers et aéromaritimes; elle a reçu de nombreuses demandes pour poursuivre ces trajets jusqu'à d'autres de ses points de destination, dont Comox, Campbell River, Powell River, Port Hardy, Quesnel, Williams Lake et Whistler.

- PWA a progressivement réduit la fréquence de ses vols entre Vancouver et Seattle. En janvier 1982, elle effectuait quatre vols par jour et, en janvier 1985, elle n'en effectuait plus qu'un seul. En avril 1985, PWA a rétabli un second vol quotidien entre ces deux points. Toute dilution de trafic se répercuterait principalement sur les transporteurs américains.

- Il n'y a de service de douane ni au terminus sud de Vancouver ni au Boeing

those of Air Caledonia and its proposed frequency of service is less;

- AirBC will likely use the "CP 500 flight series" which would have the competitive effect of designating CP Air on this route; this action would not be consistent with the philosophy of serving local traffic; and

- AirBC's estimated traffic volumes are based on diverting traffic from existing carriers; AirBC intends to serve the interline traffic as well as local traffic.

AirBC replies stating that:

- the "New Canadian Air Policy" envisaged additional air service between secondary airports; examples of this are Air Caledonia's licence authorizing service between Vancouver International Airport and San Jose, a secondary airport in the San Francisco area, and San Juan Airlines' licence authorizing service between Vancouver International, Bellingham and Sea-Tac; these services are not limited to serving local demand but also serve interline traffic;

- AirBC has been actively involved in tour groups, fly/drive and sea/air packages and there is a large demand to continue onward to AirBC destinations such as Comox, Campbell River, Powell River, Port Hardy, Quesnel, Williams Lake and Whistler;

- PWA has steadily reduced its Vancouver-Seattle service frequency from four flights per day in January, 1982 to one flight per day in January, 1985; in April 1985, PWA restored a second daily frequency between the two points; any traffic dilution would mainly have an impact on American carriers;

- Customs clearance is not available at Vancouver South terminal nor at Seattle

Field de Seattle. En partant de l'aéroport international de Vancouver, AirBC permettra aux voyageurs de remplir les formalités douanières préalables à Vancouver, supprimant ainsi le besoin de passer les douanes américaines à Boeing Field.

- Le commentaire de PWA selon lequel le service projeté par AirBC est inférieur au sien est sans fondement. La fréquence de ses vols et ses tarifs aériens ne sont que des propositions et changeront selon la demande. AirBC offrira un vaste éventail de tarifs aériens. En outre, comme elle utilisera l'indicatif ZX pour ses vols transfrontaliers, les commentaires de PWA au sujet de la désignation des vols ne sont pas fondés.

Dans son intervention contraire à l'agrément de la requête, Skylink Airlines (ci-après Skylink) formule les observations suivantes:

- Le service proposé par AirBC ne conviendra pas à nombre de personnes, il coûtera trop cher et obligera les passagers à utiliser un aéroport congestionné.

- Afin de maximiser les chances de succès de la liaison Vancouver-Seattle, il faut offrir un service commode à partir d'un aéroport non congestionné, des tarifs qui dépassent de 20 à 40 p. 100 seulement le coût du transport routier et une économie de temps de 15 à 20 p. 100 par rapport à la durée du trajet routier. AirBC ne répondra à aucun de ces critères en assurant un service entre l'aéroport international de Vancouver et le Boeing Field de Seattle.

- AirBC ne démord pas de l'idée que tous les services aériens destinés à Vancouver doivent emprunter l'aéroport international de Vancouver. Or, AirBC avait elle-même envisagé d'utiliser l'aéroport Boundary Bay, mais elle ne l'a pas fait à cause des restrictions de poids qui y sont actuellement imposées.

- Vu que la majorité des gens qui vont à Seattle s'y rendent par automobile, l'exploitant d'un service aérien de

Boeing Field; AirBC's proposed use of Vancouver International Airport will allow Customs pre-clearance at Vancouver which will eliminate the need for U.S.A. Customs at Boeing Field;

- PWA's comment that the proposed service by AirBC is inferior is not valid; flight frequencies and air fares are only proposals and are subject to demand; AirBC will provide a broad range of air fares; AirBC will use a ZX designator on its transborder flights so PWA's comments about flight designation are unfounded.

In its opposing intervention, Skylink Airlines (hereinafter Skylink) submits that:

- AirBC's proposed service will not be convenient for many users, is priced too high and will force passengers to use a congested airport;

- in order to maximize the potential of the Vancouver-Seattle market, convenient service from an uncongested airport must be offered, air fares can only be 20 to 40 percent higher than the cost of highway travel, and the air service must provide a 15 to 20 percent time saving when compared with driving time; AirBC's service will not meet these criteria with service from Vancouver International Airport to Seattle Boeing Field;

- AirBC continues to promote the idea that all air service for Vancouver has to be through Vancouver International Airport; AirBC considered the use of Boundary Bay Airport but rejected the airport on the basis of the current weight restrictions;

- the majority of people travelling to Seattle go by car which means that commuter air service will have to attract

navette se verra obligé de convaincre les automobilistes qu'il vaut mieux prendre l'avion que la voiture. Or, AirBC ne pourra le faire avec le service qu'elle projette; elle ira donc chercher sa clientèle chez les autres transporteurs. Nul doute que ces derniers lui feront âpre concurrence pour l'empêcher de détourner leur trafic.

- Le service d'AirBC obligera les passagers à affronter la cohue de l'aéroport international de Vancouver et à emprunter des routes congestionnées pour s'y rendre. AirBC ne pourra pas desservir les passagers interréseaux de Seattle à partir du Boeing Field. Ceux-ci devront traverser Seattle et se rendre à l'aéroport Sea-Tac puisqu'aucun transporteur américain ne dessert actuellement le Boeing Field. Dans leurs lettres d'appui, le ministre du Tourisme et le ministre des Transports et de la Voirie semblent présumer qu'AirBC desservira l'aéroport Sea-Tac pour répondre aux besoins de trafic interréseaux.

- Le service que Skylink se propose d'exploiter à partir de Boundary Bay convient mieux que celui d'AirBC puisque Boundary Bay est plus accessible pour bon nombre de résidents de Vancouver. Le service de Skylink favorisera le développement de l'aéroport Boundary Bay.

- AirBC a déposé sa requête dans le but d'essayer d'empêcher Skylink d'entreprendre le service qu'elle propose. Cette dernière assure déjà la liaison Vancouver-Victoria et elle désire maintenant élargir son service en provenance de Vancouver pour étaler les frais généraux du service Vancouver-Victoria. Les petits transporteurs comme Skylink ont besoin de place pour grandir afin d'ancrer solidement le service de navette. Par conséquent, AirBC ne devrait pas être autorisée à dominer davantage le marché de Vancouver.

AirBC réplique ainsi à l'intervention:

- Il est difficile de comprendre l'opinion de Skylink selon laquelle l'utilisation de l'aéroport international de Vancouver

people from their cars; AirBC will be unable to do this with its proposed service and will therefore obtain its traffic through diversion from other carriers; AirBC will no doubt face swift competitive action by existing air carriers to guard against traffic diversion;

- AirBC's service will force passengers to go through the congestion of Vancouver International Airport as well as driving on congested roadways to get to the airport; AirBC will not be able to serve Seattle interline passengers through Boeing Field - this will require a trip across Seattle to get to Sea-Tac Airport since no USA carriers presently serve Boeing Field; the letters of support from the Minister of Tourism and Minister of Transportation and Highways appear to assume that AirBC will be serving Sea-Tac Airport to cater to interline traffic;

- Skylink's proposed service out of Boundary Bay is more suitable than that of AirBC because Boundary Bay is more accessible to many people in Vancouver; Skylink's proposed service will help develop the Boundary Bay Airport;

- AirBC's application is an attempt to stop Skylink's proposed service; Skylink has been serving Vancouver-Victoria and now wishes to expand its service from Vancouver to spread the overhead costs of the Vancouver-Victoria service; small carriers, like Skylink, need room to grow to firmly establish commuter service and AirBC should not be allowed to further dominate the Vancouver market.

AirBC replies stating that:

- Skylink's comment that the use of Vancouver International Airport represents an old philosophy is difficult to

découle d'un vieux principe, car Skylink se propose elle aussi d'emprunter cet aéroport. Qui plus est, elle a obtenu l'autorisation d'assurer un service à taux unitaire entre Boundary Bay et Victoria en avançant comme motif "la facilité d'accès" mais, à l'heure actuelle, elle assure son service à partir du terminus sud de Vancouver. Elle offre cinq vols par jour entre le terminus sud de Vancouver et Victoria, quatre vols par jour entre Boundary Bay et Victoria et deux vols par jour entre Boundary Bay et le terminus sud de Vancouver.

- AirBC avait envisagé d'emprunter l'aéroport Boundary Bay, mais elle a décidé que les restrictions de poids imposées à la piste l'empêcheraient d'utiliser de gros aéronefs pendant les périodes de pointe. Il sera impossible de transporter l'afflux de trafic prévu pour l'Expo 86 au seul moyen des petits aéronefs que reçoit l'aéroport Boundary Bay.

- AirBC se propose de desservir le marché local entre Vancouver et Seattle ainsi que le trafic interréseaux, en particulier les voyageurs qui désirent poursuivre leur trajet jusqu'à des centres de sports et de loisirs. AirBC dessert déjà nombre de ces régions et pourrait offrir un service de correspondance très commode. En ce qui concerne le passage en douane, l'aéroport international de Vancouver est plus pratique que les services qu'offrent Skylink et Air Caledonia à partir du terminus sud de Vancouver où on ne trouve aucun service douanier. Comme le Boeing Field de Seattle est plus près du centre-ville de Seattle que l'aéroport Sea-Tac, il sera plus facile au trafic local de s'y rendre.

- AirBC offre 12 types de tarifs pour son service entre l'aéroport international de Vancouver et Victoria et elle transporte plus de passagers sur cette ligne que Burrard Air, Skylink et elle-même n'en acheminent ensemble à partir du terminus sud de Vancouver. Elle fixera ses tarifs d'après la demande.

- L'agrément d'une requête n'a rien à voir avec l'incidence éventuelle qu'elle pourrait avoir sur un autre service.

comprehend since Skylink also proposes to use this airport; as well, Skylink obtained authority for unit toll service between Boundary Bay and Victoria using the argument of easier access and is now offering service from the Vancouver South Terminal: five flights per day between Vancouver South Terminal and Victoria, four flights per day between Boundary Bay and Victoria and two flights per day serving both Boundary Bay and Vancouver South Terminal;

- AirBC considered the use of Boundary Bay Airport, however it decided that the runway weight restrictions would not allow it to use large aircraft during peak demand periods; the influx of traffic expected as a result of Expo 86 cannot be handled with small aircraft which can be used at Boundary Bay Airport;

- AirBC proposes to serve the local Vancouver-Seattle market as well as interline traffic, particularly users who wish to travel onward to sport and recreation areas; AirBC already serves many of these areas and could provide convenient connecting service; Vancouver International Airport is more convenient from the viewpoint of Customs clearance compared with Skylink's and Air Caledonia's services from Vancouver South Terminal where there is no Customs service; Seattle Boeing Field is closer to the downtown core of Seattle than Sea-Tac Airport so is more convenient for local traffic;

- AirBC offers 12 types of fares on its service between Vancouver International Airport and Victoria and carries more traffic on this route than the combined total carried by Burrard Air and Skylink and itself from Vancouver South terminal; the market demand will determine the appropriate fare level; and

- the awarding of an authority is not related to the possible impact on the

rait avoir sur la croissance ou l'expansion d'un autre transporteur. Le critère premier est d'offrir un bon service au public, et le projet d'AirBC est meilleur que la proposition superficielle de Skylink.

2) La requête d'Air Caledonia

Dans sa requête, Air Caledonia fait valoir les points suivants:

- Elle se propose d'exploiter un service entre l'aéroport international de Vancouver (terminus sud) et le Boeing Field de Seattle au moyen d'un Beech 99 à 15 places en suivant un horaire provisoire de quatre allers-retours par jour du lundi au vendredi et de deux allers-retours le samedi et le dimanche.

- Les services actuellement offerts entre Vancouver et Seattle ne conviennent pas au voyageur d'affaires puisqu'il ne peut pas faire l'aller-retour le même jour. C'est ce marché qu'elle vise, et elle prévoit transporter environ 20 000 passagers au cours de sa première année d'exploitation. Elle ira chercher un tout nouveau trafic sans pour autant en enlever aux transporteurs aériens en place.

PWA est intervenue à l'appui de la requête d'Air Caledonia en affirmant que la fréquence des vols et les bas prix concurrentiels sont des éléments très importants pour attirer le marché local. À son avis, le service d'Air Caledonia est le plus intéressant, compte tenu de ses prix modiques, des quatre allers-retours par jour et d'une prévision fondée sur un tout nouveau trafic.

La requête était en outre accompagnée de 14 lettres d'appui provenant des parties suivantes:

- la municipalité de Vancouver
- le Nanaimo Travel Bureau
- All Points Travel Ltd.
- Atlas Travel
- Eastside Travel Service, Inc.
- Enroute Travel Limited
- Hayer's Travel Service Ltd.
- P. Lawson Travel
- Times Square Travel Centre Ltd.

growth or expansion of another carrier; the prime factor is service to the public and AirBC's proposal is better than the "scatter-gun" approach of Skylink.

2) The Air Caledonia Application

In its application, Air Caledonia submits that:

- it proposes to operate between Vancouver International Airport (South Terminal) and Seattle Boeing Field with a tentative schedule of four daily return flights Monday through Friday and two return flights on Saturday and Sunday with a 15-seat Beech 99 aircraft; and

- the present services between Vancouver and Seattle are not suitable for business travellers since a same-day return trip is not possible; it proposes to serve the business market and expects to carry about 20,000 passengers during the first year of operation; these passengers will be newly-generated traffic and will not be diverted from existing air carriers.

PWA intervened in support of Air Caledonia stating that frequency of service and low competitive prices are very important to attract the local market; Air Caledonia's proposed service is the most attractive with its low price, four daily round-trip flights and a forecast based on newly-generated traffic.

Fourteen letters in support were submitted with the application by:

- the City of Vancouver,
- the Nanaimo Travel Bureau,
- All Points Travel Ltd.,
- Atlas Travel,
- Eastside Travel Service, Inc.,
- Enroute Travel Limited,
- Hayer's Travel Service Ltd.,
- P. Lawson Travel,
- Times Square Travel Centre Ltd.,

- la British Columbia Hotels' Association

- Koffman Foods Limited
- Osborn & Lange Inc.
- Seaward Holdings Ltd.
- Vulcan Machinery & Equipment Ltd.

Dans leurs lettres, les tenants mentionnent qu'il est manifestement nécessaire d'offrir plus de vols et un meilleur horaire entre Vancouver et Seattle. Si un nouveau service offrait un horaire satisfaisant, les voyageurs d'affaires ne seraient plus obligés de passer la nuit à Vancouver ou à Seattle, sans compter que la demande pourrait augmenter de 50 p. 100, voire plus. Par exemple, les services actuels ne répondent pas aux besoins des voyageurs de fin de semaine entre Vancouver et Seattle; un service de navette sans luxe conviendrait parfaitement aux gens qui se soucient du coût. En outre, le service proposé serait avantageux pour l'économie de la Colombie-Britannique.

Des interventions contraires à l'agrément de la requête ont été déposées par AirBC et Skylink Airlines. Air Caledonia a répliqué aux interventions.

Dans son intervention contraire à l'agrément de la requête, AirBC formule les observations suivantes:

- L'aéronef qu'Air Caledonia a choisi, le Beech 99, convient au service qu'elle propose, mais la compagnie n'a aucun aéronef de réserve et n'aurait pas la capacité voulue pour satisfaire à la demande de pointe au moment de l'Expo 86.

- Étant donné qu'Air Caledonia ne se propose pas d'exploiter son service à partir du terminus principal à l'aéroport de Vancouver, elle ne pourra pas desservir les passagers qui désirent poursuivre leur trajet jusqu'à des centres de sports et de loisirs. AirBC, elle, pourrait le faire et elle assure d'ailleurs déjà de nombreux services à destination de ces centres. De plus, elle offrirait des tarifs réduits sur les vols partant de Seattle et se rendant à des points situés au-delà de Vancouver. Elle offre, avec Island Jetfoil, un forfait air-mer entre Vancouver-Victoria-Seattle permettant

- the British Columbia Hotels' Association,
- Koffman Foods Limited,
- Osborn & Lange Inc.,
- Seaward Holdings Ltd., and
- Vulcan Machinery & Equipment Ltd.

In their letters, the supporters mention that there is a definite need for greater frequency of service and better scheduling of flights between Vancouver and Seattle. A new service with appropriate scheduling would eliminate the need for an overnight stay at either Vancouver or Seattle for a business trip. In addition, an improved service could increase demand by 50 percent or more; as an example, the weekend market between Vancouver and Seattle is not being tapped; cost is a prime concern for many users so a "no frills" commuter-type service would be very useful. The proposed service would be beneficial to the British Columbia economy.

Interventions opposing the granting of the application were filed by AirBC and Skylink Airlines. Air Caledonia replied to the interventions.

In its opposing intervention, AirBC states that:

- The Beech 99 selected by Air Caledonia is a suitable aircraft for its proposed service; however, Air Caledonia has no back-up capacity nor would it have sufficient capacity to satisfy the peak demand associated with Expo 86;

- Air Caledonia does not intend to operate from the main terminal at Vancouver Airport, therefore it will be unable to serve the passengers who wish to travel onward to sport and recreation areas; AirBC would be able to provide such service and has many services to these sport and recreation areas and would make reduced fares available from Seattle to destinations beyond Vancouver; it has an air/sea package with Island Jetfoil to allow passengers to travel by sea in one direction and return by air in the reverse direction between Vancouver-Victoria-Seattle; 60 percent

ainsi aux passagers de voyager par mer dans une direction et de revenir par avion. Soixante pour cent des passagers qui utilisent la route visée voyagent pendant les mois d'été, et on compte deux fois plus d'Américains que de Canadiens. Air Caledonia n'a pas du tout reconnu l'importance de satisfaire à cette demande.

- AirBC a l'expérience, les aéronefs et les arrangements d'échange de trafic nécessaires pour satisfaire pleinement à la demande entre Vancouver et Seattle.

Air Caledonia réplique ainsi à l'intervention:

- Le service qu'elle propose conviendra mieux puisqu'elle offrira plus de vols et utilisera des aéronefs plus rapides. Les allégations d'AirBC lui semblent très curieuses puisqu'elle a une capacité de réserve suffisante et aura bientôt un Convair 440 qu'elle pourra utiliser pour répondre à la demande de l'Expo 86.

- Elle préférerait exploiter son service à partir du terminus sud de Vancouver, mais elle prendra sa décision définitive en fonction des exigences douanières du Canada. Elle compte faire fonction de "ligne aérienne de navette" et, en tant que telle, elle ne cherche pas à desservir le trafic interréseaux en utilisant le terminus principal.

- Les commentaires que formule AirBC au sujet du service à destination de points de la Colombie-Britannique situés au-delà de Vancouver et des voyages à forfait sur bateaux de fantaisie n'ont aucun rapport avec la requête.

- D'après la façon dont AirBC décrit son service, il semble que celui-ci ressemblera à ceux de PWA et de UAL plutôt qu'à un service de navette. AirBC essaie de percer sur le marché des transporteurs désignés.

Dans son intervention contraire à l'agrément de la requête, Skylink fait les commentaires suivants:

of the passengers carried on the route travel in the summer months with twice as many Americans travelling compared with Canadians; Air Caledonia has not recognized the importance of satisfying this demand; and

- AirBC has the experience, aircraft and existing interline arrangements to fully satisfy the demand between Vancouver and Seattle.

Air Caledonia replies stating that:

- its proposed service will be more suitable since it will provide greater flight frequency and faster aircraft; it has adequate back-up capacity and AirBC's statements are puzzling; Air Caledonia will soon have a Convair 440 which can be used to meet Expo 86 demand;

- it would prefer to operate from the Vancouver South Terminal; however, the final decision will depend on Canada Customs requirements; it intends to operate as a "commuter airline" and, as such, is not attempting to serve interline traffic through the main terminal;

- AirBC's comments about service to other points in British Columbia beyond Vancouver and the comment about travel packages with a novelty boat are not relevant to the application; and

- AirBC's statements about its proposed service indicate that AirBC will be paralleling the service of PWA and UAL rather than offering a commuter type service; AirBC is attempting to obtain access to the market served by the designated carriers.

In its opposing intervention, Skylink states that:

- Le service proposé par Air Caledonia obligera les passagers à conduire jusqu'à l'aéroport international de Vancouver, ce qui ne sera pas très commode pour les résidents de nombreux secteurs du grand Vancouver.

- Air Caledonia ne répondra pas aux besoins des passagers qui désirent faire correspondance avec d'autres services à Seattle. Les passagers des vols d'autres compagnies qui arrivent à Boeing Field devront donc se rendre à l'aéroport Sea-Tac pour faire leurs correspondances. Le service proposé ne pourra pas concurrencer les services de UAL et de San Juan Airlines.

- La requérante n'a pas déposé la moindre preuve pour montrer d'où proviendrait la demande projetée.

- Le service proposé ne cherche pas à accroître l'utilisation des autres aéroports de la région de Vancouver. Au contraire, il ne fera qu'augmenter l'encombrement à l'aéroport international de Vancouver.

Air Caledonia réplique ainsi à l'intervention:

- Elle se propose d'assurer un service de navette et ne visera pas le marché interréseaux qui est d'ailleurs bien desservi par PWA et UAL. Elle desservira le marché local d'origine et de destination, et elle n'a aucunement l'intention de livrer concurrence sur le marché interréseaux.

- L'appui à sa requête est bien documenté.

3) La requête de Skylink Airlines

Dans sa requête, Skylink fait valoir ce qui suit:

- Elle se propose d'offrir un service entre l'aéroport international de Vancouver (terminus sud), l'aéroport Boundary Bay et l'aéroport international de Seattle ainsi qu'entre l'aéroport international de

- Air Caledonia's proposed service will force passengers to drive to Vancouver International Airport which is not convenient for residents of many parts of Metropolitan Vancouver;

- Air Caledonia will not serve passengers who wish to interline with other services in Seattle; interline passengers arriving at Boeing Field will have to travel to Sea-Tac Airport to make their connections; the proposed service will be unable to compete with the services offered by UAL and San Juan Airlines;

- the applicant has not provided any evidence to show where the projected traffic demand will be generated; and

- the proposed service will not offer any additional utilization to other airports in the Vancouver area, instead, congestion will be increased at Vancouver International Airport.

Air Caledonia replies stating that:

- it proposes to provide a commuter service and it will not be catering to the interline market which is adequately served by PWA and UAL. It will concentrate on the local origin-destination market and it has no intention of competing for the interline market; and

- the support for its application is well documented.

3) The Skylink Airlines Application

In its application, Skylink submits that:

- it proposes to offer service between Vancouver International Airport (South Terminal), Boundary Bay Airport and Seattle International Airport as well as between Vancouver International Air-

Vancouver (terminus sud) et le Boeing Field de Seattle. Elle prévoit utiliser un Piper Navajo à 7 places et/ou un Piper Chieftain à 9 places pour offrir trois allers-retours par jour du lundi au vendredi (et un quatrième aller-retour tard en soirée, pour marchandises seulement, du lundi au vendredi) et deux allers-retours le samedi et le dimanche entre Vancouver et l'aéroport international de Seattle. Elle projette également d'offrir deux allers-retours par jour du lundi au vendredi entre Vancouver et le Boeing Field de Seattle. Elle pourra louer un Embraer Bandeirante à 19 places si la demande le justifie.

port (South Terminal) and Seattle Boeing Field; it proposes to use a 7-seat Piper Navajo and/or a 9-seat Piper Chieftain aircraft with three return trips daily on Monday to Friday (a fourth one, late night, for cargo only, will be offered Monday to Friday) and two return trips on each of Saturday and Sunday between Vancouver and Seattle International Airport; it proposes to offer two return trips daily Monday to Friday between Vancouver and Seattle Boeing Field; it has available for lease a 19-seat Embraer Bandeirante aircraft if warranted by demand;

- Elle compte transporter 10 900 passagers au cours de sa première année d'exploitation et 13 900 la deuxième. Selon ses prévisions, 60 p. 100 de ses passagers proviendront des utilisateurs de la route, 35 p. 100 d'autres services aériens et 5 p. 100 d'un tout nouveau trafic.

- it expects to carry 10,900 passengers during the first year of operation and 13,900 during the second year; it expects to obtain 60 percent of its passengers through diversion of highway users, 35 percent diversion from other air services and 5 percent from newly-generated traffic;

- Les services aériens actuellement offerts entre Vancouver et Seattle utilisent les terminus principaux de chaque ville lesquels sont, soit dit en passant, très congestionnés. Elle offrira aux utilisateurs le choix de se rendre au terminus non congestionné de Boundary Bay, leur permettant ainsi d'économiser beaucoup de temps. Il y a un service des douanes canadiennes à Boundary Bay, ce qui signifie que les passagers peuvent éviter les attentes au terminus principal de Vancouver.

- existing air services between Vancouver and Seattle use the main terminals at each city which are very congested; it will offer an alternative uncongested terminal at Boundary Bay which will be much less time-consuming for passengers; Canada Customs service is available at Boundary Bay which means that passengers can avoid congestion at the Vancouver main terminal;

- De nombreux résidents de Vancouver peuvent se rendre plus rapidement à Boundary Bay qu'à l'aéroport international de Vancouver, et il sera encore plus facile de se rendre à Boundary Bay lorsque le pont d'Annacis Island sera terminé en 1986. Comme les projets de développement de Vancouver visent les régions du sud et de l'est, la demande augmentera à l'aéroport Boundary Bay.

- many Vancouver residents have much faster access to Boundary Bay in comparison with Vancouver International; access to Boundary Bay will improve with the completion of Annacis Island Bridge in 1986; future expansion of Vancouver will be to the South and East which will generate increased demand for the use of the Boundary Bay Airport;

- Les transporteurs aériens en place offrent des vols peu fréquents entre Vancouver et Seattle. Bien que la situation se soit quelque peu améliorée depuis

- existing air carriers offer infrequent air services between Vancouver and Seattle; the situation improved somewhat with the institution of San Juan Airlines ser-

l'établissement du service de San Juan Airlines, il reste que le temps de déplacement est passablement long car ce dernier fait escale à Bellingham. Les services actuels verront leur demande augmenter de beaucoup aux terminus principaux pendant l'Expo 86. Le service qu'elle propose offrira aux consommateurs un choix commode.

- Elle offre actuellement son propre service d'autocars entre le centre-ville de Vancouver, l'aéroport de Vancouver et l'aéroport Boundary Bay aux passagers qui utilisent son service à taux unitaire Vancouver-Victoria. Elle assure en outre un service de navette gratuit entre le terminus sud et le terminus principal de Vancouver. Par ailleurs, ses tarifs modiques de location de voiture plaisent aux voyageurs d'affaires.

Une lettre d'appui provenant de Western Airlines accompagnait la requête, ainsi que 394 réponses à un sondage mené auprès d'utilisateurs éventuels. Western Airlines affirme qu'elle serait intéressée à conclure une entente d'échange de trafic avec Skylink si cette dernière est choisie pour assurer la liaison visée.

Trois types de sondages ont donné lieu aux 394 réponses reçues. Au cours du premier sondage, on demandait aux répondants d'indiquer à quel point ils prévoyaient emprunter la route Vancouver-Seattle. Dans les 74 réponses reçues, les répondants indiquent qu'ils prévoient faire au total 1 674 voyages au moyen du service proposé. Le deuxième sondage visait à savoir lesquels des six services projetés les répondants envisageaient utiliser, c'est-à-dire Boundary Bay-Seattle, Vancouver-Powell River, Vancouver-Campbell River, Vancouver-Comox, Vancouver-Nanaimo et Boundary Bay-aéroport international de Vancouver. Sur les 174 réponses reçues, 100 répondants indiquent qu'ils prévoient faire au total 1 212 voyages entre Vancouver et Seattle et les autres ne donnent aucune indication qu'ils utiliseront éventuellement le service proposé. Au cours du troisième sondage, on a demandé aux répondants de donner leur appui général à divers services projetés, c'est-à-dire Boundary Bay-Seattle, Boundary Bay-Vancouver, Vancouver-Comox, Vancouver-Nanaimo et un service d'affrètement à partir de Boundary Bay (146 réponses ont été

vice; however, this carrier provides service via Bellingham which adds considerably to travel time; Expo 86 will place a heavy demand on existing services at the main terminals; its proposed service will offer a convenient alternative; and

- it presently offers its own bus service between downtown Vancouver, Vancouver Airport and Boundary Bay Airport to transport passengers using its Vancouver-Victoria unit toll service; it provides free shuttle service between Vancouver South Terminal and Vancouver main terminal; it also offers low car rental rates which are attractive to businessmen.

A letter of support from Western Airlines was submitted with the application along with 394 responses to a survey of potential users. Western Airlines states that it would be interested in reaching an interline agreement with Skylink should it be the successful candidate to provide service.

Three types of surveys were included in the 394 responses; one survey asked respondents to indicate their potential usage of the proposed Vancouver-Seattle route (74 responses were received with respondents indicating a usage of 1,674 passenger trips on the proposed service); a second survey asked respondents to indicate potential usage on six new proposed services, i.e. Boundary Bay-Seattle, Vancouver-Powell River, Vancouver-Campbell River, Vancouver-Comox, Vancouver-Nanaimo and Boundary Bay-Vancouver International (174 responses were received from this survey with 100 respondents indicating a usage of 1,212 passenger trips between Vancouver and Seattle; the balance of 74 respondents did not give any indication of potential usage of the proposed service); the third survey asked respondents to provide general support for several proposed services, i.e. Boundary Bay-Seattle, Boundary Bay-Vancouver, Vancouver-Comox, Vancouver-Nanaimo and charter service from Boundary Bay (146 responses were received to this third survey). In general the survey respondents indicated that the use of Boundary Bay Airport

reçues). En général, les répondants à ce dernier sondage ont fait remarquer que l'utilisation de l'aéroport Boundary Bay permettrait de réduire les embouteillages à l'aéroport international de Vancouver. Le service projeté serait non seulement avantageux pour l'industrie du tourisme, mais il rendrait plus efficaces les services aériens grâce à la concurrence.

Des interventions contraires à l'agrément de la requête ont été déposées par Air BC et PWA. Skylink a répliqué aux interventions.

Dans son intervention contraire à l'agrément de la requête, AirBC soutient les points suivants:

- Les aéronefs Piper Chieftain et Piper Navajo ne conviennent pas au marché Vancouver-Seattle: leur capacité ne suffira pas à la demande prévue, surtout pendant l'Expo 86. Skylink mentionne dans sa requête un Bandeirante à 19 places, mais il est tout probable que le propriétaire de cet aéronef cherche à le louer ou à le vendre le plus tôt possible.

- AirBC est en mesure d'offrir un vaste éventail de services de correspondance vers d'autres points de la Colombie-Britannique à partir du terminus principal de Vancouver. Elle a l'expérience, les aéronefs et les arrangements d'échange de trafic nécessaires pour satisfaire pleinement à la demande entre Vancouver et Seattle.

Skylink réplique ainsi à l'intervention:

- La façon dont elle se propose de desservir le marché Vancouver-Seattle est meilleure que celle d'AirBC ou d'Air Caledonia. Dans l'ensemble, elle sera plus en mesure que les autres de satisfaire les besoins de ce marché puisqu'elle se propose de desservir le Boeing Field et Sea-Tac à partir de l'aéroport international de Vancouver et de Boundary Bay. Elle offrira le meilleur service puisque

would help to reduce congestion at Vancouver International Airport, that the proposed service would be beneficial to tourism and that it would promote efficiency in air services through competition.

Interventions opposing the granting of the application were filed by AirBC and PWA. Skylink replied to the interventions.

In its opposing intervention, AirBC states that:

- Piper Chieftain and Piper Navajo aircraft are not suitable for the Vancouver-Seattle market; these aircraft will not provide enough capacity for the anticipated demand, particularly during Expo 86; Skylink has referred to a 19-seat Bandeirante aircraft in its application, however, the owner of the aircraft is likely seeking to lease or sell the aircraft as quickly as possible; and

- AirBC can offer a wide range of connecting services to other points in British Columbia from the main terminal at Vancouver; AirBC has experience, aircraft and existing interline arrangements to fully satisfy the demand between Vancouver and Seattle.

Skylink replies stating that:

- its proposal for serving the Vancouver-Seattle market is better than AirBC's or Air Caledonia's; it will have the best overall ability to serve the market with its proposal to serve both Boeing Field and Sea-Tac from Vancouver International Airport and Boundary Bay; it will offer the best service in that residents who are close to Vancouver International Airport will be able to use that service

les résidents qui demeurent près de l'aéroport international de Vancouver pourront y utiliser son service et ceux qui habitent plus près de Boundary Bay pourront eux avoir recours à ses services à cet endroit.

- Skylink a conclu un accord de principe pour obtenir un aéronef Bandeirante, lequel servira à l'exploitation de son service; elle a choisi cet aéronef à la suite d'une étude de marché. La sélection d'un aéronef ne doit pas être fondée sur la demande à court terme qu'amènera l'Expo 86, mais plutôt sur la demande à long terme.

- AirBC a l'intention de faire concurrence sur le marché interréseaux et elle n'apportera rien de nouveau sur le marché de navette. Le prix de 68 $ qu'elle se propose d'imposer pour un aller simple est le même que celui de PWA, et tous les passagers seront obligés de se rendre au terminus principal à Vancouver.

- Skylink offre un service au sol commode entre le terminus sud de Vancouver et le terminus principal. Les passagers qui font correspondance avec d'autres compagnies aériennes pourront l'emprunter. Elle a fait des enquêtes sur l'utilisation du terminus principal et reçu une approbation de principe en juin 1985.

- Le service aéromaritime qu'AirBC et Island Jetfoil se proposent d'assurer ensemble ne desservira pas le marché visé. Le service d'hydroptère part du centre-ville de Vancouver et son coût de 69 $ est plus élevé que le coût d'un voyage aérien. AirBC dit avoir l'expérience des voyages à forfait (air/mer/terre) et des systèmes de réservation pour le trafic interréseaux, mais cela n'a aucune importance pour le marché de navette de Vancouver-Seattle.

Dans son intervention contraire à l'agrément à la requête, PWA formule les observations suivantes:

- La proposition de Skylink est inacceptable car elle va à l'encontre de l'intention de l'échange de notes relatives aux

and residents closest to Boundary Bay will be able to use an alternate service;

- Skylink has an agreement in principle to obtain a Bandeirante aircraft which it proposes to use on the service; this aircraft was selected in response to the market survey; the selection of aircraft cannot be related to the short-term demand of Expo 86, rather, the selection must be based on long-term demand;

- AirBC intends to compete for the interline market and will offer nothing new in service for the commuter market; AirBC's proposed price of $68.00 one-way is the same as that of PWA and all passengers will be forced to go to the Vancouver main terminal;

- Skylink has convenient ground service between the Vancouver South Terminal and the main terminal which could be used by passengers making connections with other airlines; it has made enquiries about the use of the main terminal and received approval in principle in June, 1985; and

- the proposed air/sea service between AirBC and Island Jetfoil will not serve the market; the jetfoil service is offered from downtown Vancouver and the cost at $69.00 is higher than the cost of air travel; AirBC's stated experience in air/sea/land tour service and reservation networks for interline traffic are not relevant to the Vancouver-Seattle commuter market.

In its opposing intervention, PWA states that:

- Skylink's proposal is unacceptable as it is contrary to the intent of the Regional, Local and Commuter Services Agree-

services régionaux, locaux et de navette. Cette compagnie ne fera que desservir l'aéroport international de Vancouver et l'aéroport Sea-Tac comme le font les transporteurs désignés à ces endroits, sauf qu'elle fera escale à Boundary Bay.

- Le service de navette proposé par Air Caledonia est le plus intéressant dans l'ensemble puisqu'il offrira à la fois vols fréquents et prix modiques.

Skylink réplique ainsi à l'intervention:

- Au départ, elle avait l'intention d'utiliser un Piper Chieftain mais, par suite des résultats de son sondage II, elle a décidé d'utiliser un Embraer Bandeirante à 19 places, aéronef qui ressemble au Beech 99.

- Elle se propose d'offrir cinq vols par jour à destination de Sea-Tac et deux vols par jour à destination de Boeing Field, ce qui représente une fréquence de vols supérieure à celle que propose Air Caledonia.

- Son tarif réduit de 50 $ pour un aller simple est inférieur à celui de 55 $ que propose Air Caledonia. Sa clientèle proviendra en grande partie d'un tout nouveau trafic et elle ne fera aucune concurrence à PWA ni à UAL.

- Elle partage l'avis de PWA que la requête d'AirBC comporte des contradictions et que cette dernière a l'intention de concurrencer les transporteurs désignés.

- La proposition de Skylink est conforme à l'échange de notes conclu entre le Canada et les États-Unis puisque les aéroports Boundary Bay et Boeing Field ne sont pas utilisés par les transporteurs désignés.

- Skylink est heureuse d'apprendre que PWA appuie au moins un petit transporteur de navette et elle tient à la féliciter de savoir si bien s'adapter à la nouvelle structure de l'industrie aérienne.

ment; Skylink will be serving, in a parallel fashion with a stop at Boundary Bay, Vancouver International Airport and Sea-Tac Airport, the airports served by the designated carriers; and

- Air Caledonia's proposed service is the most attractive overall to provide frequent commuter service at a low cost.

Skylink replies stating that:

- its initial proposal was based on the use of a Piper Chieftain aircraft; however, based on the results of its Stage II survey, it will use a 19-seat Embraer Bandeirante aircraft which is similar to a Beech 99 aircraft;

- it proposes to offer five daily flights to Sea-Tac and two daily flights to Boeing Field which is a greater frequency of service than Air Caledonia proposes to provide;

- its proposed discount fare of $50.00 one-way is less than the $55.00 one-way fare proposed by Air Caledonia; most of its traffic will be newly generated traffic and it will not compete with PWA or UAL;

- it agrees with PWA that AirBC's application contains contradictions and that AirBC intends to compete with the designated carriers;

- Skylink's proposal is in accordance with the Canada-USA Exchange of Notes referred to, in that Boundary Bay and Boeing Field are not airports used by the designated carriers; and

- Skylink welcomes PWA's support of at least one small commuter carrier and PWA should be congratulated for its up-to-date approach to the changing structure of the air industry.

DÉCISION DU COMITÉ

Le Comité a étudié les requêtes et les interventions précitées.

L'étude des requêtes rivales repose sur la capacité du transporteur choisi de desservir le public et de concurrencer efficacement les transporteurs américains conformément au *Guide pour la rédaction et le dépôt de requêtes par les transporteurs canadiens en autorisation d'obtenir un permis d'exploitation de services aériens commerciaux, aux termes de l'accord de services régionaux, locaux et de navette conclu entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique*. En particulier, le Comité a étudié les requêtes d'après les critères de base énoncés dans l'avis public publié par la Commission en réponse à la demande du ministre d'entreprendre le processus de sélection. Pour qu'une requête soit incluse dans le processus de sélection du Comité:

1) Les requérants ne doivent pas proposer de desservir et l'aéroport international de Vancouver et celui de Seattle-Tacoma.

2) Le projet de service devrait essentiellement en être un de navette desservant le marché local Vancouver/Seattle origine et destination (O&D).

3) Les projets de service doivent tenir compte des restrictions existantes se rapportant aux aéroports à partir desquels les services seraient offerts; et

4) Les aéronefs à être utilisés devront être certifiés comme étant capables de transporter 60 passagers ou moins ou comme ayant une charge utile ne dépassant pas 18 000 livres.

Le Comité note que Skylink Airlines prévoit transporter environ 11 000 passagers au cours de la première année d'exploitation et 14 000 la deuxième; qu'Air Caledonia s'attend de transporter 20 000 passagers durant chacune de ses deux premières années d'exploitation; et qu'AirBC prévoit transporter 20 000 passagers au cours de sa première année d'exploitation, 55 000 la deuxième et environ 35 000 la troisième. Cette dernière transporterait la

BY THE COMMITTEE

The Committee has considered the applications and the interventions referred to.

The Committee has considered the competing applications on the overall basis that the selection should be made on the ability of the selected carrier to serve the public and to compete effectively with U.S. carriers in accordance with the *General Guide for the Preparation and Filing by Canadian Applicants of Application for Licences to Operate Commercial Air Services under the Regional, Local and Commuter Services Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America*. In particular, the Committee has considered the applications against the background of the criteria set out in the Public Notice issued pursuant to the Minister's request to the Committee to undertake the selection process. To be considered by the Committee in this selection process:

1) Applicants must not propose to serve both Vancouver International Airport and Seattle-Tacoma International Airport;

2) The proposed service should cater primarily to local Vancouver/Seattle origin and destination (O&D) traffic;

3) Proposed services should take into account any existing restrictions on the use of the airports from which the services would be operated; and

4) The aircraft to be used must be certified as capable of carrying 60 or less passengers and as having a maximum payload capacity of no more than 18,000 pounds.

The Committee notes that Skylink Airlines forecasts traffic levels of approximately 11,000 passengers in the first year of operation and approximately 14,000 in the second year; that Air Caledonia expects to carry approximately 20,000 passengers in each of the first two years of operation; and that AirBC forecasts traffic levels of 20,000 passengers in the first year, 55,000 in the second year and approximately 35,000 in the third year, with the greater part

majeure partie de son trafic (60 p. 100) entre le 1er avril et le 1er septembre. Selon AirBC, l'Expo 86 fera augmenter la demande pendant la deuxième année.

Tous les requérants ont insisté dans leur proposition sur le besoin de fournir entre Vancouver et Seattle un service aller-retour le même jour, ils prétendent que ceci fait actuellement défaut vu les horaires des détenteurs de permis de la classe 8 exploitant des services entre ces points. Étant donné qu'un grand nombre de tenants des requêtes ont souligné cet inconvénient en faisant valoir que plusieurs voyageurs choisissent de faire les trois heures de route entre les deux villes plutôt que d'utiliser les services aériens actuels, le Comité est d'avis qu'il existe un important marché inexploité, auquel le service proposé pourrait répondre, notamment celui des automobilistes.

En évaluant ce marché éventuel, le Comité a pris note des données publiées sur le trafic actuel des passagers entre lesdits points. Il a en outre examiné des statistiques sur les allers-retours le même jour par la route entre lesdits points, en se basant sur les chiffres compilés par Statistique Canada sur le nombre de personnes qui arrivent au Canada en automobiles et en autocars par les routes Pacific et Douglas au sud de Vancouver et qui repartent le même jour. Le Comité note qu'en 1982 et 1983 le nombre total de voyageurs transportés entre Vancouver et Seattle par PWA et United Airlines était de 55 660 et 54 230 passagers respectivement. Par contre, en 1984, 2 472 907 voyageurs faisant l'aller-retour le même jour ont été enregistrés à la frontière canadienne. Il s'agissait de Canadiens rentrant au pays via les routes Pacific et Douglas après une visite d'un jour aux États-Unis et de visiteurs arrivant au Canada en provenance des États-Unis avec l'intention de retourner chez eux le même jour.

Le Comité est d'avis qu'une grande partie de ce trafic composera vraisemblablement le trafic aller-retour Vancouver/Seattle et qu'il constitue par conséquent une importante source de trafic pouvant être acheminé par les services transfrontière proposés. Grâce à l'Expo 86, ce trafic de surface pourrait augmenter considérablement en 1986. Le Comité note que les prévisions de trafic des requérantes pour la première année, soit 11 000 et 20 000 passagers selon le cas,

(60 percent) of the traffic in each year being carried between the period April 1 to September 1. AirBC attributes the peak in its second-year forecast to the expected traffic-generating influence of Expo 86.

All of the applicants laid emphasis in their proposals on the need to provide same-day-return trip capability between Vancouver and Seattle which they alleged is now lacking, according to the air service schedules of Class 8 carriers operating between the points. Noting that many of the supporters of the proposals stressed this inconvenience, stating that many travellers elect to drive three hours between the two cities rather than using present air services, the Committee is of the view that a substantial untapped market exists for the proposed service, specifically traffic diverted from the automobile mode.

In assessing this potential market, the Committee took note of published data on current air passenger traffic between the points, and examined information on same-day-return surface travel between the points as yielded by Statistics Canada data on the number of persons entering Canada by automobile and bus through border points on the Pacific and Douglas Highways south of Vancouver. The Committee notes that in 1982 and 1983 the total air passenger traffic between Vancouver and Seattle, shared between PWA and United Airlines, amounted to 55,660 and 54,230 passengers respectively. In contrast, during 1984 a total of 2,472,907 same-day-return travellers were recorded as entering Canada via the Pacific and Douglas Highways, consisting of Canadians returning to Canada from one-day visits to the U.S. and visitors entering Canada from the U.S. with the intention of returning the same day.

The Committee is of the opinion that a large portion of this traffic is likely to be Vancouver/Seattle origin/destination traffic, and therefore a significant source of traffic that may be expected to be carried on the proposed transborder services. This surface traffic potential, moreover, may be expected to increase considerably in 1986 owing to the stimulus of Expo 86. The Committee notes that the applicants' first-year traffic forecasts of 11,000-20,000 passengers rep-

représentent moins de 1 p. 100 du total du trafic routier aller-retour le même jour. Le Comité estime que ces prévisions sont tout à fait réalisables sans qu'elles aient d'incidence sur les services actuels des transporteurs désignés qui desservent la même route. De même, le Comité estime que la prévision de 55 000 passagers d'AirBC en 1986 (grâce à l'Expo 86) est raisonnable.

Dans l'ensemble, le Comité estime que la proposition d'AirBC semble être la mieux adaptée au genre de demande éventuelle du point de vue de la capacité, tant en général qu'en période de pointe estivale et en ce qui concerne les futures augmentations de la demande. Par contre, la capacité proposée par Skylink risque de se révéler inadéquate pour répondre à la demande probable, surtout pendant les mois d'été. À cet égard, la capacité d'Air Caledonia est moins bien déterminée que celle d'AirBC car elle est fondée sur l'intention du transporteur de faire l'acquisition d'un Convair 440 à 44 places.

Le Comité note qu'AirBC se propose d'exploiter un service à partir du terminus principal de l'aéroport international de Vancouver et du Boeing Field de Seattle; qu'Air Caledonia se propose d'utiliser le terminus sud de l'aéroport international de Vancouver et le Boeing Field de Seattle; et que Skylink Airlines se propose de desservir le terminus sud de l'aéroport international de Vancouver, Boundary Bay, le Boeing Field de Seattle et l'aéroport Sea-Tac. Le Comité est d'avis que, dans le choix d'un terminus d'aéroport, il est important de tenir compte de la commodité du service des douanes pour attirer les utilisateurs éventuels du service transfrontière. À cet égard, le Comité remarque qu'au terminus principal de l'aéroport de Vancouver il existe non seulement un bureau des douanes canadiennes mais également un service des douanes américaines où les voyageurs peuvent remplir les formalités douanières préalables ce qui supprime le besoin de passer les douanes américaines au Boeing Field de Seattle.

Le Comité est d'avis que la proposition d'Air Caledonia d'utiliser le terminus sud de l'aéroport international de Vancouver obligera les passagers qui arrivent au Canada à débarquer au terminus sud et à se rendre au terminus principal pour passer les douanes canadiennes, ce qui est plutôt désagréable. De même, les passagers qui se rendent à Seattle connaîtront des

resent less than 1 percent of this total same-day-return automobile traffic, and considers these estimates as entirely feasible of achievement without significantly affecting the existing services of the designated carriers serving the route. Similarly, the Committee considers reasonable AirBC's forecast of an increase in traffic to 55,000 passengers in 1986 in response to Expo 86.

In the overall, it is the Committee's view that the proposal of AirBC would appear to be the most-closely attuned to the likely nature of the potential demand in terms of capacity to be provided, both overall and in anticipation of summer peaks, and in its provisions for future increase. In contrast, the capacity proposed by Skylink may prove inadequate to meet the likely demand, particularly during the summer months, and Air Caledonia's capability in this respect is less definite than AirBC's, being dependent upon the carrier's stated future intention to acquire a 44-seat Convair 440 aircraft.

The Committee notes that AirBC proposes to operate from the Vancouver International Airport main terminal and from Seattle Boeing Field; that Air Caledonia proposes to utilize the Vancouver International Airport South Terminal and Seattle Boeing Field; and that Skylink Airlines proposes to serve Vancouver International Airport South Terminal, Boundary Bay, Seattle Boeing Field and Sea-Tac Airport. The Committee is of the opinion that in choosing an airport terminal, the availability of convenient Customs service is an important consideration in ensuring that a transborder service will be attractive to potential users. In this regard, the Committee notes that the Vancouver main terminal has not only Canadian Customs, but also U.S. Customs pre-clearance which obviates the requirement for U.S. Customs service at Seattle Boeing Field.

The Committee is of the view that Air Caledonia's proposal to use the Vancouver South Terminal would place upon passengers arriving in Canada the inconvenience that they would have to disembark at the South Terminal, then proceed to the main terminal to clear Canadian Customs. Passengers travelling to Seattle would likewise be forced to undergo similar inconve-

inconvénients semblables, en sens inverse, pour remplir les formalités douanières préalables à l'aéroport international de Vancouver ou bien ils pourraient subir des retards en attendant de passer les douanes américaines au Boeing Field de Seattle puisque les douaniers n'y sont pas en permanence. Le Comité est d'avis que la proposition de Skylink Airlines entraînerait les mêmes inconvénients pour les passagers qui utiliseraient son service proposé entre le Boeing Field de Seattle et le terminus sud de Vancouver. Pour ces raisons, le Comité conclut que la proposition d'AirBC d'utiliser le terminus principal de l'aéroport international de Vancouver est la plus pratique pour les passagers qui doivent passer la douane.

Les marques d'appui présentées avec les requêtes prouvent au Comité qu'un service supplémentaire entre Vancouver et Seattle sera bien reçu, qu'un grand nombre de passagers l'utiliseront et qu'il contribuera beaucoup à améliorer le rôle de ville-porte de Vancouver pour le service transfrontière offert entre le Canada et les États-Unis. Le Comité a noté en particulier qu'AirBC a reçu un appui solide du gouvernement de la Colombie-Britannique en la personne des ministres des Transports et de la Voirie et du Tourisme, appui qui a trait à la nature, au concept et à la qualité du service transfrontière supplémentaire. Dans son évaluation, le Comité a donné beaucoup de poids à l'appui que le gouvernement provincial a accordé à la requête d'AirBC.

Le Comité note qu'Air Caledonia propose le tarif aller régulier le moins cher, à 55 $; que celui de Skylink Airlines est de 58 $ et qu'AirBC propose un tarif aller de 68 $ qui est le même que celui demandé par PWA et United Airlines. En examinant les divers tarifs proposés, le Comité note que le tarif de 58 $ proposé par Skylink Airlines ne s'applique que pour les vols d'un seul segment entre Sea-Tac et Boundary Bay ou entre Sea-Tac et l'aéroport international de Vancouver, abstraction faite du tarif de 6 $ proposé entre l'aéroport international de Vancouver et Boundary Bay, trajet qui constitue un segment du vol entre l'aéroport international de Vancouver et l'aéroport Sea-Tac. Le Comité est d'avis que les passagers dont les vols aller-retour passent par Boundary Bay s'attendraient à payer moins cher que ceux qui utilisent l'aéroport international de Vancouver et qu'ils pourraient trouver inéquitable le tarif proposé

nience in reverse to make use of U.S. Customs pre-clearance at Vancouver International Airport or else could experience delays in waiting to clear U.S. Customs at Seattle Boeing Field since permanent Customs staff are not positioned there. The Committee is of the view that Skylink Airline's proposal would result in the same inconvenience to those passengers using Skylink Airlines proposed service for travel between Seattle Boeing Field and Vancouver South Terminal. For these reasons, the Committee concludes that AirBC's proposed use of the Vancouver International airport main terminal renders its proposal the most convenient in respect of Customs clearance of passengers.

The support submitted with the applications indicates to the Committee that a supplementary service between Vancouver and Seattle will be well received and well utilized, and would contribute significantly towards enhancing Vancouver's role as a gateway for transborder service. The Committee has noted in particular that AirBC was strongly supported by the British Columbia Provincial Government through the Ministry of Transportation and Highways and the Ministry of Tourism with reference to the nature, form and quality of supplementary transborder service required. In the Committee's assessment, considerable weight has been accorded to the support of the Provincial Government for the AirBC proposal.

The Committee notes that Air Caledonia proposes the lowest regular one-way fare at $55.00; that Skylink Airlines proposes a one-way fare of $58.00; and that AirBC proposes a one-way fare of $68.00 which matches that of PWA and United Airlines. In reviewing the various fare proposals, the Committee notes that Skylink Airlines' proposed fare of $58.00 is in respect of end-to-end journeys between Sea-Tac and Boundary Bay or between Sea-Tac and Vancouver International Airport, notwithstanding that its service proposal shows a $6.00 fare between Vancouver International Airport and Boundary Bay which constitutes a segment of the journey between Vancouver International Airport and Sea-Tac Airport. Skylink Airlines' fare proposal might, in the Committee's view, be perceived as inequitable by passengers travelling to/from Boundary Bay who might expect to pay less than passengers travelling to/from

par Skylink Airlines. En outre, de l'avis du Comité, les soi-disant avantages des tarifs bon marché proposés par Air Caledonia et Skylink Airlines, en comparaison de ceux d'AirBC, sont fortement contrecarrés par tous les inconvénients susmentionnés des requêtes d'Air Caledonia et de Skylink Airlines. Le Comité note également qu'AirBC offrira aux usagers du service proposé une vaste gamme de tarifs réduits, comme c'est le cas actuellement pour ses services à taux unitaires.

Outre les facteurs susmentionnés, le Comité a constaté également qu'AirBC dispose d'un système de réservations relié aux réseaux de United Airlines, d'American Airlines, d'Air Canada et de CP Air, ce qui facilitera les réservations des utilisateurs éventuels sur des vols d'AirBC entre Vancouver et Seattle. De plus, outre que, manifestement, le service proposé répondra avant tout et efficacement aux besoins du trafic local de passagers, la facilité avec laquelle AirBC pourra faire les réservations et fournir des renseignements sur les tarifs et les horaires des vols de correspondance doit, de l'avis du Comité, être ajoutée aux avantages offerts au public. Bien qu'Air Caledonia et Skylink Airlines aient indiqué dans leurs requêtes qu'elles prendraient des dispositions pour avoir accès aux systèmes de réservations des autres transporteurs, la proposition d'AirBC présente l'avantage de s'appuyer sur un grand réseau de réservations déjà en place.

Après avoir étudié toutes les données susmentionnées, le Comité est en outre d'avis que les services proposés d'AirBC sont les plus à même de concurrencer efficacement les transporteurs américains qui offrent, ou qui se proposent d'offrir, des services similaires c'est-à-dire qui sont avant tout locaux.

Après avoir étudié attentivement les trois requêtes, le Comité a conclu en se fondant sur ce qui précède que le service proposé par AirBC est mieux adapté au marché que les services d'Air Caledonia ou de Skylink Airlines.

En conséquence, est par la présente agréée la requête déposée par AirBC en autorisation d'exploiter un service aérien commercial de la classe 9-2 (international régulier entre points

Vancouver International Airport. In addition, the apparent advantages of the lower fares proposed by Air Caledonia and Skylink Airlines as compared to AirBC's proposed fares are strongly countered, in the Committee's opinion, by the disadvantages of inconvenience outlined above inherent in Air Caledonia's and Skylink Airlines' application, relative to that of AirBC. The Committee also notes that AirBC has stated that it will offer a wide range of discount fares on this service as it does on its existing unit toll services.

In addition to the above factors the Committee has also noted that AirBC's reservations system capability afforded through participation in the reservations systems of United Airlines, American Airlines, Air Canada and CP Air will provide potential users with ease of bookings on AirBC's flights between Vancouver and Seattle. In addition, while the proposed service will demonstrably cater primarily and effectively to the requirements of local passenger traffic, the facility which AirBC would offer in making reservations on, and obtaining information about air fares and schedules in respect of connecting flights is, in the Committee's opinion, a feature of added benefit to the public. Whereas Air Caledonia and Skylink Airlines have indicated in their proposals that arrangements for access to reservations systems of other carriers could be made, AirBC's proposal would offer the immediate advantage of being supported by an extensive reservations system in place.

Having considered all factors, the Committee is further of the view that the proposed services of AirBC will be best able to compete effectively with US carriers offering, or that may propose to offer, services of a similar, primarily local-service nature.

The Committee, after giving careful consideration to the three applications, has concluded on the basis of the foregoing that the service proposed by AirBC is better suited to serve the market than that of either Air Caledonia or Skylink Airlines.

Accordingly, the application by AirBC for authority to operate a Class 9-2 International Specific Point commercial air service, serving the points Vancouver, British Columbia,

déterminés) au moyen d'aéronefs à voilure fixe certifiés pour transporter 60 passagers ou moins, dont la charge utile ne dépasse pas 18 000 livres, entre Vancouver (Colombie-Britannique) Canada et Seattle (Washington) É.-U.A.

Vu que le ministre des Transports a demandé au Comité de choisir un transporteur pour desservir Vancouver-Seattle et vu que le Comité a conclu qu'AirBC était le transporteur qui convenait le mieux pour desservir cette paire de villes, les requêtes d'Air Caledonia et de Skylink Airlines sont par les présentes rejetées.

Vu que les conditions pertinentes de l'*Accord sur les services régionaux, locaux et de navette* ont été remplies et que les exigences du processus de sélection ont été satisfaites, le Comité, conformément aux dispositions de l'article 19 de la *Loi sur l'aéronautique* délivrera à AirBC un permis l'autorisant à exploiter un service aérien commercial de la classe 9-2 (international régulier entre points déterminés) au moyen d'un aéronef à voilure fixe certifié pour transporter 60 passagers ou moins, dont la charge utile ne dépasse pas 18 000 livres, entre Vancouver (Colombie-Britannique) Canada et Seattle (Boeing Field de Seattle) (Washington) É.-U.A., dès que la requérante se sera conformée aux exigences applicables du Comité, notamment à celles concernant le financement, les assurances et le dépôt de tarifs.

Le nouveau permis qui sera délivré conformément à la présente décision devra porter les conditions énoncées au paragraphe 20(1) du *Règlement sur les transporteurs aériens*, C.R.C. de 1978, chap. 3, dans sa forme modifiée, ainsi que les conditions supplémentaires suivantes:

L'exploitation du service aérien autorisé aux présentes est assujettie aux dispositions de l'*Accord sur les services régionaux, locaux et de navette énoncées dans les notes diplomatiques ETT 1483 et 300 échangées le 21 août 1984 par le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique*.

À moins qu'il ne soit annulé à une date antérieure pour une raison valable, le présent permis prendra fin à l'expiration ou à la cessation de l'accord précité.

Canada and Seattle, Washington, U.S.A., using fixed wing aircraft certified for 60 passengers or less with a maximum payload of no more than 18,000 pounds is hereby approved.

As the Minister of Transport has asked the Committee to select one carrier to serve Vancouver-Seattle and as the Committee has concluded that AirBC is best suited to serve this city-pair, the applications of Air Caledonia and Skylink Airlines are hereby denied.

The pertinent terms and conditions of the *Regional, Local and Commuter Services Agreement* having been met and the requirements of the selection process having been complied with, the Committee, in accordance with the provisions of section 19 of the *Aeronautics Act*, will issue to AirBC a licence authorizing the applicant to operate a Class 9-2 International Specific Point commercial air service using fixed wing aircraft certified for 60 passengers or less with a maximum payload of no more than 18,000 pounds between Vancouver, British Columbia, Canada and Seattle (Seattle Boeing Field), Washington, U.S.A., upon compliance with the tariff filing, financial, insurance and other requirements of the Committee as applicable.

The licence to be issued pursuant to this Decision shall be subject to the conditions contained at subsection 20(1) of the *Air Carrier Regulations*, C.R.C. 1978, c.3, as amended, and the following additional conditions:

The operation of the air service authorized herein shall be conducted subject to the applicable provisions of the *Regional, Local and Commuter Services Agreement contained in Diplomatic Notes ETT 1483 and 300 exchanged between the Government of Canada and the Government of the United States of America on August 21, 1984*.

Unless terminated at an earlier date for just cause, this licence shall terminate at the termination or expiration of the aforementioned Agreement.

Pendant l'exploitation du service autorisé aux présentes, le titulaire est tenu de remplir les obligations et a droit aux privilèges énoncés dans les clauses III(d), VIII, IX, X et XI de l'entente sur les transporteurs aériens, dans sa forme modifiée, conclue en 1966 entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique.

Pendant l'exploitation du service autorisé aux présentes, la titulaire est restreinte à l'utilisation d'un aéronef à voilure fixe certifié pour transporter 60 passagers ou moins, dont la charge utile ne dépasse pas 18 000 livres.

Pendant l'exploitation du service autorisé aux présentes, la titulaire est restreinte à l'utilisation de l'aéroport international King County (Boeing Field) de Seattle.

While operating the service authorized herein, the Licensee shall be subject to the obligations and entitled to the privileges of Articles III(d), VIII, IX, X and XI of the 1966 Air Transport Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America, as amended.

While operating the service authorized herein, the Licensee is restricted in its operations to the use of fixed wing aircraft certified for 60 passengers or less and having a maximum payload of no more than 18,000 pounds.

While operating the service authorized herein, the Licensee is restricted to the use of King County International Airport (Boeing Field) in Seattle.

COMITÉ DES TRANSPORTS PAR VÉHICULE À MOTEUR

MOTOR VEHICLE TRANSPORT COMMITTEE

Relative à une enquête concernant l'avis d'acquisition de toutes les actions en circulation de Custom Courier Services Ltd., donné à la Commission canadienne des transports, conformément à l'article 27 de la Loi nationale sur les transports, par 266,936 B.C. Ltd., filiale à part entière de Yellow Freight System Inc., de l'État du Delaware (États-Unis).

Répertorié: Custom Courier Sevices Ltd. (Re)

Comité des transports par véhicule à moteur: J.G. Drainville (président), B.R. Wolfe et J.-L. Bourret.

Décision n°: MV-27-223
(MV-85-1)
Date de la décision: le 19 juin 1985
Dossier n°: MV-84-74

Transport par véhicule à moteur - Acquisition - Concurrence - Intérêt public.

266,936 B.C. Ltd, filiale de Yellow Freight System, Inc. du Delaware (États-Unis) a publié un avis de son projet d'acquisition de toutes les actions de Custom Courier Services Ltd, entreprise de camionnage autorisée par la British Columbia Motor Carrier Commission *à exploiter neuf camions entre les États-Unis et la région du Grand Vancouver.*

Face aux diverses oppositions manifestées contre cette acquisition, le Comité des transports par véhicule à moteur (ci-après Comité) a mené une enquête aux termes de l'article 27 de la Loi nationale sur les transports *(ci-après* L.N.T.). *À l'audience publique, le directeur des enquêtes et recherches de Consommation et Corporations Canada est intervenu officiellement et un avocat a été mandaté pour y représenter l'intérêt public.*

Décision: *Le Comité n'a pas rejeté l'acquisition proposée.*

En vertu de l'article 27 de la L.N.T, *le Comité pouvait rejeter une acquisition proposée au motif que la transaction restreindrait indûment la concurrence ou porterait autrement préjudice à l'intérêt public.*

In the matter of an investigation with respect to a notice filed with the Canadian Transport Commission, pursuant to section 27 of the National Transportation Act, by 266,936 B.C. Ltd. a wholly-owned subsidiary of Yellow Freight System Inc., of the State of Delaware, U.S.A., proposing to acquire all the outstanding shares of Custom Courier Services Ltd.

Indexed as: Custom Courier Services Ltd. (Re)

Motor Vehicle Transport Committee: J.G. Drainville (Chairman), B.R. Wolfe and J.-L. Bourret.

Decision No: MV-27-223
(MV-85-1)
Date of Decision: June 19, 1985
File No.: MV-84-74

Motor vehicle transport - Acquisition - Competition - Public interest.

266,936 B.C. Ltd., a subsidiary of Yellow Freight System, Inc. of Delaware, United States of America, published a notice of its proposal to acquire all shares of Custom Courier Services Ltd., a trucking firm operating nine trucks between the United States and the Greater Vancouver area.

Objections to the proposed acquisition were filed and the Motor Vehicle Transport Committee (hereinafter Committee) held an investigation, pursuant to section 27 of the National Transportation Act *(hereinafter* N.T.A.). *At the public hearing, the Director of Investigation and Research of Consumer and Corporate Affairs Canada made a formal intervention and counsel was appointed to represent the public interest.*

Decision: *The proposed acquisition was not disallowed.*

Pursuant to section 27 of the N.T.A., *the Committee was empowered to disallow the proposed acquisition on the ground that the transfer would unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest.*

Toutefois, le Comité a indiqué qu'en matière de restriction de la concurrence, il devait non seulement tenir compte du pouvoir de la British Columbia Motor Carrier Commission *de réglementer le camionnage provincial mais aussi le camionnage extra-provincial selon la* Loi *fédérale* sur le transport par véhicule à moteur. *Cet organisme de réglementation provincial détenait le pouvoir d'approuver ou non toute demande de permis d'exploitation ou de modification y rattachée. Le Comité a donc examiné la demande aux termes du permis délivré et actuellement en vigueur.*

En l'occurrence, il s'agissait uniquement de décider s'il pouvait rejeter l'acquisition d'une entreprise de camionnage exploitant neuf camions dans le couloir visé au motif qu'elle restreindra indûment la concurrence ou portera autrement préjudice à l'intérêt public. Le Comité a jugé qu'aucune preuve n'existait à cet effet mais, qu'au contraire, l'acquisition proposée augmenterait la compétition et ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt public.

Quant au critère de l'intérêt public, le Comité a déclaré que les opposants à un projet d'acquisition devaient démontrer que la transaction y porterait préjudice. En outre, il a ajouté qu'il ne fallait pas confondre l'intérêt du grand public en général avec celui de certains opposants s'objectant à une transaction en vue de sauvegarder certains intérêts particuliers.

Par ailleurs, le Comité a rejeté l'argument à l'effet que le transporteur puisse imposer des frais supplémentaires pour la mise sous douane aurait des effets préjudiciables sur les expéditeurs. Si les prix ne sont pas compétitifs, ces derniers peuvent toujours s'en remettre à un autre transporteur.

Jurisprudence citée

Kenosha Auto Transport Corp. et Andres-Bell Construction Ltd., [1970-1971] C.T.C. 182.
Lynden Transport Inc., [1977] C.T.C. 188.

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.A. n° 5539, datée du 28 juillet 1978.

However, the Committee noted that on the issue of restriction of competition, it should consider the authority of the British Columbia Motor Carrier Commission to regulate provincial trucking as well as extraprovincial trucking under the federal Motor Vehicle Transport Act. *This provincial regulatory body had the power to deny any application or amendment to an operating licence. Accordingly, the Committee considered the present application under the licence as issued and currently in force.*

Strictly speaking, the question at issue was whether the purchase of a company licensed to operate nine trucks between B.C. and the long-haul markets in the United States would result in undue restriction of competition or would be prejudicial to the public interest. The Committee was of the opinion that there was no evidence to that effect but, in fact, that the proposed acquisition would not otherwise be prejudicial to the public interest.

On the issue of public interest, the Committee stated that the onus was on the objectors to prove that the transaction would be prejudicial. In addition, the public interest should not be equated with that of intervenants whose objections were an expression of private rather than public interest.

Furthermore, the Committee did not accept the argument that the ability of the carrier to impose an additional charge for bonding fees would have detrimental effects on shippers. If prices are not competitive, they can always shop around for another carrier.

Cases referred to

Kenosha Auto Transport Corp. and Andres-Bell Construction Ltd., [1970-1971] C.T.C. 182.
Lynden Transport Inc., [1977] C.T.C. 188.

Decisions and Orders referred to

A.T.C. Decision No. 5539, dated July 28, 1978.

Décision du C.T.V.M. n° MV-20-6, datée du 28 février 1969.

Lois citées

Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 27.1.
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 3, 22, 27, 27(4)b), 54.
Loi sur le transport par véhicule à moteur, S.C. 1953-1954, chap. 59, art. 1.
Motor Carrier Act, S.B.C. 1977, chap. 286.

Règles citées

Règles générales de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1142.

Comparutions

Claude Jacques, avocat-conseil de la Commission; Danielle Labonté, greffier de l'audience; R.E. Martin, Directeur exécutif du Comité des transports par véhicule à moteur; J.M. Diamond, économiste, Direction de la recherche; Yellow Freight System Inc./226,936 B.C. Ltd., représentées par Leslie Peterson, c.r. assisté de D.J.M. Brown, c.r., avocats; Kingsway Transportation Ltd., TNT Canada Inc., Direct Transportation Systems Ltd., Canadian Pacific Express and Transport Ltd., représenté par Dean Saul assisté de B. Dong, avocats; directeur des enquêtes et recherches, Consommation et Corporations Canada, représenté par David Searle, c.r. assisté de Bruce Russel, avocats; Custom Courier Services Ltd., représentée par Paul Sabatino, avocat; Intérêt public, conformément à l'article 54 de la Loi nationale sur les transports, *représenté par Brian Armstrong, c.r., avocat; Commercial Truck Co. Ltd. Intermountain Transport Ltd., représentées par Lawrence Butler, chef du trafic et des ventes.*

DÉCISION

Audience tenue, dans le cadre de cette enquête, dans la salle n° 2 de la Cour fédérale du

M.V.T.C. Decision No. MV-20-6, dated February 28, 1969.

Statutes referred to

Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, s. 27.1.
National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 3, 22, 27, 27(4)(b), 54.
Motor Vehicle Transport Act, S.C. 1953-1954, c. 59, s. 1.
Motor Carrier Act, S.B.C. 1977, c. 286.

Rules referred to

Canadian Transport Commission General Rules, C.R.C. 1978, c. 1142.

Appearances

Claude Jacques, Commission Counsel; Danielle Labonté, Hearing Process Clerk; R.E. Martin, Executive Director, Motor Vehicle Transport Committee; J.M. Diamond, Economist, Research Branch; Yellow Freight System Inc./266,936 B.C. Ltd., represented by Leslie Peterson, Q.C. assisted by D.J.M. Brown, Q.C., Barristers & Solicitors; Kingsway Transportation Ltd., TNT Canada Inc., Direct Transportation System Ltd., Canadian Pacific Express and Transport Ltd., represented by Dean Saul, assisted by B. Dong, Barristers & Solicitors; Director of Investigation and Research, Consumer and Corporate Affairs Canada, represented by David Searle, Q.C. assisted by Bruce Russel, Barristers & Solicitors; Custom Courier Services Ltd., represented by Paul Sabatino, Barrister & Solicitor; Public Interest, pursuant to section 54 of National Transportation Act, *represented by Brian Armstrong, Q.C., Barrister & Solicitor; Commercial Truck Co. Ltd., Intermountain Transport Ltd., represented by Lawrence Butler, Traffic & Sales Manager.*

DECISION

Hearing held as part of this investigation in Courtroom No. 2, Federal Court of Canada,

Canada, 7è étage, 700 ouest rue Georgia, Vancouver (Colombie-Britannique), les 16, 17 et 18 avril 1985.

HISTORIQUE

Le 11 décembre 1984, 266,936 B.C. Ltd., filiale de Yellow Freight System, Inc. de Delaware, a avisé le Comité des transports par véhicule à moteur (C.T.V.M.) qu'elle se proposait d'acquérir Custom Courier Services Ltd. (Custom), et a par la suite fait publier dans la *Gazette du Canada*, Partie I, n° 4, vol. 119 (26 janvier 1985), un avis public qui dit, en partie:

> 266,936 B.C. Ltd., 16e étage, 1100, rue Melville, de Yellow Freight System Inc. de Delaware - une compagnie exploitant une entreprise de transport assujettie à la compétence législative du Parlement du Canada - a, le 11 décembre 1984, donné avis à la Commission canadienne des transports, conformément à l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports*, qu'elle se propose d'acquérir par achat de John Milne, 13049, 13e avenue, Surrey (Colombie-Britannique), toutes les actions émises et en circulation de Custom Couriers Services Ltd., 101-1109 promenade Commercial, Vancouver (Colombie-Britannique).

Le C.T.V.M. a reçu des compagnies ci-après des objections à l'acquisition projetée, dans les délais prescrits dans l'avis public, conformément aux *Règles générales* de la Commission canadienne des transports:

> Commercial Truck Co. Ltd./Intermountain Transport Ltd.
> Canadian Pacific Express and Transport Ltd.
> Direct Transport System Ltd.
> TNT Canada Inc.
> Kingsway Transport Ltd.
> Public Freightways Ltd.
> Canadian Motorways Ltd.

Conformément à l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports* (L.N.T.), le dépôt de ces objections a déclenché l'ouverture d'une enquête du C.T.V.M. sur l'acquisition proposée, et le Comité décida de tenir une audience publique dans le cadre de cette enquête. Le 5 mars 1985 le C.T.V.M. a fait publier un AVIS D'AUDIENCE

7th Floor, 700 West Georgia Street, Vancouver, British Columbia, April 16, 17 and 18, 1985.

BACKGROUND

On December 11, 1984, 266,936 B.C. Ltd., a subsidiary of Yellow Freight System, Inc. of Delaware, notified the Motor Vehicle Transport Committee (M.V.T.C.) that it proposed to acquire Custom Courier Services Ltd. (Custom) and subsequently published a public notice in the *Canada Gazette* Part I, No. 4, Vol. 119 (January 26, 1985), which reads in part:

> 266,936 B.C. Ltd., 16th Floor, 110 Melville Street, Vancouver, British Columbia V6E 4B4, a wholly-owned subsidiary of Yellow Freight System, Inc. of Delaware -- a company operating a motor vehicle undertaking to which the legislative jurisdiction of the Parliament of Canada extends -- on December 11, 1984 gave notice to the Canadian Transport Commission, pursuant to section 27 of the *National Transportation Act*, that it proposes to acquire by purchase from John Milne, 13049-13th Avenue, Surrey, British Columbia, all the issued and outstanding shares of Custom Couriers Services Ltd., 101-1109 Commercial Drive, Vancouver, British Columbia.

The M.V.T.C. received objections to the proposed acquisition from the following companies within the time period prescribed by the public notice, pursuant to the Canadian Transport Commission *General Rules* (C.T.C.G.R.):

> Commercial Truck Co. Ltd./Intermountain Transport Ltd.
> Canadian Pacific Express and Transport Ltd.
> Direct Transport System Ltd.
> TNT Canada Inc.
> Kingsway Transport Ltd.
> Public Freightways Ltd.
> Canadian Motorways Ltd.

Pursuant to section 27 of the *National Transportation Act* (N.T.A.), the objections triggered M.V.T.C.'s investigation of the proposed transaction and the Committee decided to hold a public hearing as part of that investigation. On March 5, 1985, the M.V.T.C. published the NOTICE OF PUBLIC HEARING which was

PUBLIQUE, laquelle audience fut par la suite tenue à Vancouver les 16, 17 et 18 avril 1985. La Délimitation du sujet de l'enquête, établie et prescrite par le C.T.V.M. le 11 mars 1985, est annexée à la présente décision. Le directeur des enquêtes et recherches de Consommation et Corporations Canada a fait une intervention officielle en vertu de l'article 27.1 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Peu de temps avant l'audience, le ministre de la Justice a donné instruction à un avocat d'y représenter l'intérêt public, conformément à l'article 54 de la *L.N.T.*

ENQUÊTE PRÉCÉDENT L'AUDIENCE

Avant l'audience, le C.T.V.M. a, avec le concours de la *British Columbia Motor Carrier Commission* et d'autres sources, obtenu des renseignements relatifs à la réglementation des transports par véhicules à moteur en Colombie-Britannique, qui l'ont aidé à définir la portée de son enquête et à en délimiter le sujet.

Le Comité a examiné de près les requêtes de toutes les parties et, après avoir demandé des précisions à Yellow et à tous les opposants, dans un télex daté du 25 mars 1985, a obtenu des renseignements complémentaires nécessaires à l'enquête. Ces renseignements portant sur l'exploitation des compagnies s'opposant a l'acquisition proposée, brossent un tableau complet de la concurrence qui existe dans la région du Grand Vancouver, de la frontière C.-B./É.-U. et de Seattle et Portland. Dans leurs exposés, les opposants ont également soulevé des points se rapportant à des motifs de rejet de l'acquisition proposée.

Enfin, le directeur des enquêtes et recherches de Consommation et Corporations Canada est intervenu à propos des oppositions et a présenté ses vues sur le sujet.

LA COMPAGNIE VISÉE PAR L'ACQUISITION

Custom Courier Services Ltd., est autorisée par la *British Columbia Motor Carrier Commission* à exploiter neuf camions offrant les services suivants:

1) le transport d'imprimés et documents commerciaux utilisés par les entreprises de courtage en douane, de Vancouver à

subsequently held in Vancouver on April 16, 17, and 18, 1985. The Terms of Reference, developed and prescribed by the M.V.T.C. on March 11, 1985, are appended to this Decision. The Director of Investigation and Research of Consumer and Corporate Affairs Canada made a formal intervention pursuant to section 27.1 of the *Combines Investigation Act*. Shortly before the public hearing, the Minister of Justice appointed counsel, pursuant to section 54 of the *N.T.A.*, to represent the public interest.

PRE-HEARING INVESTIGATION

Prior to the hearing, the M.V.T.C., with the co-operation of the British Columbia Motor Carrier Commission, and other sources, obtained information on the motor vehicle transport regulatory system of the Province which helped the M.V.T.C. define the scope of its investigation and set out the "terms of reference".

The Committee carefully examined the submissions of all parties and, through requests for particulars, obtained additional documentation required for this investigation. These requests for particulars were sent to Yellow and all of the objectors in a telex dated March 25, 1985. This information, outlining the operations of the objectors to the proposed acquisition, provided a comprehensive picture of the competitive environment in the Greater Vancouver-U.S.-B.C. border-Seattle and Portland area. In their submissions, the objectors also raised issues pertaining to grounds for disallowing the proposed acquisition.

Finally, the Director of Investigation and Research of Consumer and Corporate Affairs Canada intervened with respect to the objections and presented his views on the issues.

THE COMPANY TO BE ACQUIRED

Custom Courier Services Ltd. is authorized by the British Columbia Motor Carrier Commission to operate nine trucks in the provision of the following services:

1) Transport of commercial papers and documents used by customs brokers' businesses. The area of operation is from

Burnaby, New Westminster, Richmond, Delta, Surrey, Port Coquitlam et Coquitlam, et vice versa, ainsi qu'entre Vancouver et la frontière B.-C./É.-U.

2) le transport de marchandises générales entre la frontière C.-B./É.-U. et les points ci-après de la province: Vancouver, Burnaby, New Westminster, Richmond, Delta, Surrey, North Vancouver et West Vancouver. Le permis de la compagnie ne l'autorise pas à assurer le transport intraprovincial de marchandises générales en Colombie-Britannique.

Vancouver delivered to Burnaby, New Westminster, Richmond, Delta, Surrey, Port Coquitlam and Coquitlam or vice versa and also between Vancouver and the B.C.-U.S. border.

2) Transport of general freight between the U.S.-B.C. border and the following B.C. points of Vancouver, Burnaby, New Westminster, Richmond, Delta, Surrey, North Vancouver and West Vancouver. The licence does not permit the intraprovincial transport of general freight within B.C.

L'ACQUÉREUR POTENTIEL

266,936 B.C. Ltd., appartient à Yellow Freight System, Inc., du Delaware, société de portefeuille dont le siège social se trouve à Overland Park (Kansas). Sa filiale d'exploitation, Yellow Freight System, Inc. (Yellow) est un transporteur routier public et à contrat auquel des permis ont été délivrés par l'*Interstate Commerce Commission* (ICC) et la Commission des transports du Québec. C'est par l'intermédiaire de cette compagnie Yellow que Yellow Freight System Inc. du Delaware se propose de mener ses opérations au Canada, si l'acquisition de Custom n'est pas rejetée. Cette compagnie offre surtout des services de transport direct de marchandises générales par chargements partiels aux États-Unis et entre les États-Unis et certaines parties de la province du Québec. Yellow est essentiellement un transporteur long-courrier et la distance moyenne de ses parcours dépasse 1 000 milles. En 1984, la compagnie a exploité plus de 7 500 unités motrices et 21 000 semi-remorques, et ses recettes d'exploitation ont totalisé 1,3 milliard de dollars environ.

Yellow fait actuellement des transferts inter-compagnies avec trois transporteurs pour assurer des services de transport des marchandises entre les États-Unis et la Colombie-Britannique. À Seattle, la compagnie transfère à Custom les marchandises destinées à la Colombie-Britannique. À Portland, elle transfère à Alltrans Canada Inc., les marchandises destinées à des points de la province que ne dessert pas Custom, à l'exception de l'île de Vancouver. Enfin, elle transfère à Canadian Pacific Express and Transport Ltd. (CP Express)

THE PROPOSED ACQUIRER

Yellow Freight System, Inc. of Delaware, a holding company whose head office is in Overland Park, Kansas, owns 266,936 B.C. Ltd. An operating subsidiary, Yellow Freight System, Inc., (Yellow) is a motor common and contract carrier licensed by the Interstate Commerce Commission (ICC) and the Quebec Transport Commission. It is through this latter company that Yellow Freight System Inc. of Delaware proposes to conduct its operations into Canada if the acquisition of Custom is not disallowed. Primarily, it offers direct transportation services of general commodities on a less than truckload (LTL) basis across the United States and between the U.S. and portions of the Province of Québec. Yellow is basically a long-haul carrier with an average length of haul of over 1,000 miles. During 1984, the company operated over 7,500 power units and 21,000 semi-trailers, generating about $1.3 billion in total operating revenues.

Yellow currently interlines with three carriers to provide freight transportation services between the United States and British Columbia. For traffic entering British Columbia, it interlines with Custom at Seattle. For those destinations in B.C., excluding Vancouver Island, which are not served by Custom, Yellow interlines with Alltrans Canada Inc. at Portland. For freight coming from the U.S. and destined for Vancouver Island, the carrier interlines with Canadian Pacific Express and Transport Ltd. (CP Express). However, since CP

les marchandises destinées à l'île de Vancouver. Toutefois, comme l'entrepôt de CP Express se trouve à Seattle, les marchandises sont remises à Portland à un agent, Redaway Transport, pour que ce dernier les livre au terminal de CP Express à Seattle. Custom s'occupe du trafic, relativement faible, allant de la province aux États-Unis, à l'exception de quelques expéditions qui sont transportées par Alltrans Canada Inc. ou CP Express.

LES OPPOSANTS

Commercial Truck Co. Ltd./Intermountain Transport Ltd.

Commercial Truck Co. Ltd./Intermountain Transport Ltd. (Commercial/Intermountain) s'oppose à l'acquisition proposée parce qu'à son avis, "... cette transaction n'est pas dans l'intérêt public et ne peut que nuire au bien-être économique des transporteurs actuellement autorisés à offrir un service entre le Canada et les États-Unis."

Commercial/Intermountain, compagnies privées établies à Coquitlam (C.-B.), transportent des marchandises générales, par chargement complet et par conteneur, en Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan et dans 32 états américains.

Canadian Pacific Express and Transport Ltd., Direct Transport System Ltd., TNT Canada Inc., et Kingsway Transport Ltd.

Toutes ces compagnies ont été représentées par M. Dean Saul, qui a déposé quatre objections séparées, mais identiques, à l'acquisition proposée. Ces objections avancent que l'acquisition proposée devrait être rejetée "... parce qu'elle serait contraire à l'intérêt du public desservi par le service de transport qu'assure Custom en vertu de son permis d'exploitation." L'objection était basée sur les points suivants:

(a) Yellow a l'intention de modifier substantiellement le service que Custom est autorisé à offrir, et ce changement est contraire à l'intérêt public;

(b) le transporteur a l'intention de mettre sur pied un nouveau service au titre du permis de Custom, sans prouver que ce

Express' terminal is at Seattle, the freight is tendered at Portland to an agent, Redaway Transport, for delivery to CP Express' terminal in Seattle. The volume of freight moving south to the U.S. is small enough to be handled by Custom, with a few shipments being carried either by Alltrans Canada Inc. or CP Express.

THE OBJECTORS

Commercial Truck Co. Ltd./Intermountain Transport Ltd.

Commercial Truck Co. Ltd./Intermountain Transport Ltd. (Commercial/Intermountain), objected to the proposed acquisition because it is "...not in the public interest and could only severely affect the economics of the present carriers licensed to operate between Canada and the U.S.A."

Commercial/Intermountain, privately-owned companies based in Coquitlam, B.C., move general freight by the truckload and in containers in British Columbia, Alberta, Saskatchewan and 32 American states.

Canadian Pacific Express and Transport Ltd., Direct Transport System Ltd., TNT Canada Inc., and Kingsway Transport Ltd.

All of the above companies were represented by Mr. Dean Saul who filed four separate but identical objections to the proposed acquisition. These objections stated that the proposed acquisition should be disallowed "...on the ground that the transfer will be prejudicial to the public interest served by the transportation service carried on by Custom under its motor vehicle operating licence". The particular points of objection were:

(a) Yellow intended to alter substantially the service which Custom was licensed to offer, to the prejudice of the public interest;

(b) the carrier planned to implement a new service under Custom's licence without proving public convenience and neces-

service est requis par la commodité et la nécessité publiques, et se sert de cette acquisition pour ne pas avoir à fournir cette preuve;

(c) l'acquisition proposée par Yellow aurait les effets suivants:
- la déstabilisation de l'industrie des transports et une atteinte à l'existence d'une industrie fiable et viable du camionnage
- une concentration indue du marché et une domination injustifiée dans les services de transport
- une discrimination sur le plan des prix, du service et de la capacité;

(d) les transporteurs autorisés offrent déjà, dans sa totalité ou en partie, le service visé par le permis d'exploitation de Custom;

(e) toute autre raison dont l'avocat pourra saisir le Comité.

CP Express, Direct Transport System Ltd., TNT Canada Inc., et Kingsway Transport Ltd., ont déposé auprès du Comité les conditions de permis et les permis d'exploitation que leur a délivrés la *B.C. Motor Carrier Commission*. Ces permis indiquent la capacité et le nombre de véhicules que ces transporteurs sont autorisés à exploiter en Colombie-Britannique.

CP Express de Toronto est l'une des trois divisions que Canadien Pacifique Ltée exploite en Colombie-Britannique. Les deux autres sont Highland Transport et Bulk Systems.

CP Express offre des services de camionnage de marchandises générales par chargement complet ou partiel dans le couloir Vancouver-Seattle. Le réseau de plus de cent entrepôts que cette compagnie exploite au Canada comprend un grand terminal à Vancouver et douze autres dans le reste de la province. Aux États-Unis, elle possède un entrepôt à Seattle pour la réception et la livraison du trafic local, dans le cadre d'un contrat avec Redaway, compagnie sans aucun lien d'affiliation avec elle. Dans le couloir Vancouver-Seattle, elle exploite huit remorques de quarante-cinq pieds, trois véhicules tracteurs à essieux en tandem et plus d'une centaine de véhicules de livraison dans la région de Vancouver, pour desservir le marché intérieur et

sity for the service and was using the acquisition to avoid this test being applied;

(c) Yellow's proposed acquisition would result in:
- destabilization of the transport industry and a threat to the existence of a dependable and viable trucking industry
- undue market concentration and dominance in transport
- discrimination as to price, service and capacity

(d) licensed carriers, in whole or in part, are already providing the service covered by the operating licence of Custom Service;

(e) any further grounds of which counsel may advise the Committee.

CP Express, Direct Transport System Ltd., TNT Canada Inc., and Kingsway Transport Ltd. filed the conditions of licence and the motor carrier licences issued by the B.C. Motor Carrier Commission. The licences indicate the size and number of vehicles which these carriers may operate in British Columbia.

CP Express of Toronto, is one of three divisions of Canadian Pacific Ltd. operating in British Columbia. The others are Highland Transport and Bulk Systems.

CP Express offers general freight trucking services for both truckload (TL) and LTL traffic in the Vancouver-Seattle corridor. As part of its system of over one hundred terminals throughout Canada, this division maintains a major terminal in Vancouver and twelve others throughout British Columbia. In the U.S., it maintains a terminal at Seattle for pick-up and delivery of local traffic through a cartage contract with Redaway, an unaffiliated company. In the Vancouver-Seattle corridor, it operates eight forty-five foot trailers, three dedicated tandem-axle tractors and more than one hundred city vehicles in the Vancouver area, serving both the domestic and transborder markets. This division has interline arrange-

le marché transfrontalier. Cette division a des accords de transfert inter-compagnies avec plus de vingt transporteurs, qui offrent essentiellement des services de transport par chargement partiel à la frontière C.-B./É.-U.

La division Highland Transport, qui exploite sept véhicules tracteur à essieux en tandem, offre un service de transport direct par chargement complet, principalement à l'intention du marché local entre Vancouver et Seattle. La division Bulk Systems utilise au moins un véhicule tracteur à temps plein dans le couloir Vancouver-Seattle, pour assurer des services de transport en vrac.

Direct Transportation Systems Ltd., compagnie établie en Ontario, assure un service par chargement complet sur des parcours directs entre la région du Grand Vancouver et les états de Washington, de l'Oregon, de l'Arizona, du Nevada, de l'Idaho, du Montana, du Colorado, du Texas et de l'Utah. Cette compagnie affecte actuellement huit véhicules tracteurs au service transfrontalier entre les États-Unis et la région du Grand Vancouver.

TNT Canada Inc. (TNT), compagnie établie en Ontario, est une filiale d'Alltrans Canada Inc., elle-même filiale de Thomas Nationwide Transport Ltd., d'Australie. La division Alltrans Express de TNT assure le transport transfrontalier des marchandises en provenance et à destination de la région de Vancouver. Cette division fait des transferts inter-compagnies avec quarante-et-un transporteurs, dont Yellow et Roadway Express, qui, ensemble, sont à l'origine de 69 pour cent environ des recettes attribuables au trafic à destination des États-Unis et 45 pour cent des recettes attribuables au trafic provenant des États-Unis. TNT exploite 34 camions porteurs, 19 véhicules tracteurs et 7 remorques pour le service local, et 6 véhicules tracteurs et 61 remorques pour le service sur grande distance.

Kingsway Transports Ltd. (Kingsway), dont le siège social est à Montréal, est un transporteur public de marchandises générales, qui détient des permis interprovinciaux et intraprovinciaux au Québec, en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique, et uniquement des permis interprovinciaux au Manitoba et en Saskatchewan. Kingsway fait partie du groupe d'entreprises de transport connues sous le nom

ments with over twenty carriers providing mainly LTL service over the U.S.-B.C. border.

The Highland Transport division, which operates seven tandem axle tractors, offers single-line truckload service primarily in the local market between Vancouver and Seattle. The Bulk Systems division utilizes at least one tractor unit full time in the Vancouver-Seattle corridor in the provision of bulk transport services.

Direct Transportation Systems Ltd., an Ontario-based company, operates a truckload service on a direct single-line basis between the greater Vancouver area and the states of Washington, Oregon, Arizona, Nevada, Idaho, Montana, Colorado, Texas and Utah. Currently, this company devotes eight tractors to the trans-border service moving between the U.S. and the Greater Vancouver area.

TNT Canada Inc. (TNT), an Ontario-based company, is a subsidiary of Alltrans Canada Inc., which in turn is a subsidiary of Australian-based Thomas Nationwide Transport Ltd. The Alltrans Express division of TNT transports international traffic connected to the Vancouver area. This division interlines with forty-one carriers including Yellow and Roadway Express which together account for about 69 per cent of revenues from traffic to the U.S. and 45 per cent of revenues on traffic from the U.S. TNT operates about 34 straight trucks, 19 tractors and 7 trailers in local service and 6 tractors and 61 trailers in linehaul service.

Kingsway Transports Ltd. (Kingsway), whose head office is in Montreal, is a general freight common carrier which holds both interprovincial and intraprovincial authority in Québec, Ontario, Alberta and British Columbia and strictly interprovincial authority from Manitoba and Saskatchewan. Kingsway is part of a group of transport enterprises known as the Kingsway Group. One of the members of the

de Kingsway Group. L'un des membres de ce groupe est Kingsway Transport Inc., compagnie établie aux États-Unis et offrant des services de transport de marchandises générales en vertu d'un permis d'exploitation de l'ICC valide dans 48 États. La compagnie comprend trois divisions:

(1) Servall Western, qui assure des services de transport de marchandises générales par chargement complet entre la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et le Québec;

(2) Kourier, qui assure des services de messageries au Québec et dans toutes les provinces à l'ouest du Québec; et

(3) Brocklesby, qui transporte des marchandises lourdes dans toutes les provinces à l'exception de Terre-Neuve.

Sans compter la division Kourier, Kingsway exploite 12 camions porteurs, 16 véhicules tracteurs et quatre remorques à Vancouver.

Public Freightways Ltd.

Public Freightways Ltd. (Public) est une compagnie de camionnage interprovincial appartenant à ses employés, dont le siège social est à Vancouver et qui exploite ses services essentiellement en Colombie-Britannique et en Alberta.

Public s'oppose à l'acquisition proposée parce qu'il estime qu'elle nuirait à l'intérêt public. D'après la compagnie, Yellow, l'une des cinq plus grandes compagnies de camionnage par chargement complet des États-Unis, "... cherche, en achetant Custom, à contourner les modalités de délivrance des permis établies par la *Motor Carrier Act* de la Colombie-Britannique. Public soutien que le C.T.V.M. devrait obliger Yellow à exposer clairement la nature de ses intentions lors d'une l'audience publique. Cette audience lui paraît critique, car l'accès de ce transporteur américain au marché de la Colombie-Britannique pourrait avoir des effets désastreux sur les transporteurs canadiens, face à la récession profonde qui sévit dans la province.

Comme Public a décidé de retirer son opposition avant l'audience de Vancouver, elle

Kingsway Group is Kingsway Transport Inc., which is a U.S.-based company offering general freight services under a 48-state ICC operating authority. Kingsway is organized under the following three operating divisions:

(1) Servall Western which provides general freight truckload services between British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario and Québec;

(2) Kourier which provides courier service in all provinces west of and including Québec; and,

(3) Brocklesby which is engaged in heavy haul transportation in all provinces except Newfoundland.

Excluding its Kourier division, Kingsway operates 12 straight trucks, 16 tractors and four trailers in Vancouver.

Public Freightways Ltd.

Public Freightways Ltd. (Public) is an employee-owned interprovincial motor carrier with head office in Vancouver, and operates mainly in British Columbia and Alberta.

Public objected to the proposed acquisition on the ground that it is prejudicial to the public interest. The Company states that Yellow, which is one of the five largest LTL trucking companies in the U.S., is "...attempting to circumvent the licensing procedures established under the *Motor Carrier Act* (B.C.) by acquiring Custom." Public argued that the M.V.T.C. should compel Yellow to state clearly the nature of its intentions at a public hearing. This objector felt that the hearing was critical because of the potentially devastating effects of this American carrier's entry into the B.C. market on Canadian carriers in the face of the province's current severe recession.

Since Public decided to withdraw its objection prior to the hearings in Vancouver, it did

n'a pas fourni les précisions que le Comité lui a demandées.

Canadian Motorways Ltd.

Canadian Motorways Ltd.(Motorways) est une compagnie canadienne dont le siège social est à Winnipeg. C'est une filiale à part entière de Federal Industries Ltd., qui est cotée en bourse. Ses filiales comprennent: Motorways (1980) Limited, Déménagement Hill Sécurité Inc., Motorways (Québec) Limited et Cougar Freight Systems Limited. Les compagnies de Motorways emploient environ 1600 personnes au Canada et offrent des services dans toutes les provinces du Canada, ainsi que sur la partie continentale des États-Unis. Motorways a des terminaux aux postes frontières américains de Buffalo (New-York), Seattle (Washington) et St. Paul (Minnesota). Son permis l'autorise à exploiter 127 unités motrices en Colombie-Britannique. Deux de ses véhicules tracteurs et semi-remorques longue distance sont affectés au transport des marchandises entre ses terminaux de Vancouver et Seattle. Environ 61 pour cent des marchandises transportées entre ces deux villes font l'objet d'un transfert inter-compagnies avec neuf transporteurs, dont Yellow, avec laquelle sont effectués environ quatre pour cent de ces mouvements de transfert.

Dans sa lettre d'opposition à l'acquisition proposée, Motorways énumère dix-neuf motifs d'objection; toutefois, un grand nombre de ces "motifs" sont en fait des énoncés de faits ou des requêtes présentées au C.T.V.M. Les principaux points avancés sont les suivants:

(1) L'acquisition proposée, des actions de Custom par Yellow par l'intermédiaire de sa filiale, "... constitue, ni plus ni moins, une tentative d'utiliser la législation de la Colombie-Britannique pour se soustraire à l'exigence d'avoir à démontrer qu'il serait dans l'intérêt public d'avoir les services de Yellow au Canada;"

(2) Si Yellow parvient à acheter Custom, cette compagnie aura, sur le marché canadien, une prise qu'elle n'aurait pu obtenir "... au nom de la nécessité publique ou de la commodité du public canadien;"

not respond to the Committee's request for particulars.

Canadian Motorways Ltd.

Canadian Motorways Ltd. (Motorways) is a Canadian company with its head office in Winnipeg. It is a wholly-owned subsidiary of Federal Industries Ltd. and is a publicly traded company. Its subsidiaries include: Motorways (1980) Limited, Déménagement Hill Sécurité Inc., Motorways (Québec) Limited, and Cougar Freight Systems Limited. The Motorways' companies employ approximately 1,600 people in Canada and offer services in all provinces and also in the continental United States. It has terminals at the American gateways of Buffalo, New York; Seattle, Washington; and St. Paul, Minnesota. Motorways is licensed to operate 127 units in British Columbia. Two of the line-haul tractors and trailers are specifically designated to move freight between its terminals in Vancouver and Seattle. Approximately 61 per cent of the freight hauled between these two cities is interlined with nine carriers, including Yellow which accounts for approximately four per cent of these interline movements.

The letter of objection by Motorways to the proposed acquisition enumerates nineteen grounds for objection; however, many of these "grounds" are statements of fact or requests of the M.V.T.C. The main points are summarized as follows:

(1) Yellow's proposal to acquire the shares of Custom, through its subsidiary, "...is simply an attempt to use existing B.C. legislation to circumvent the necessity of having to show that it would be in the public interest to have Yellow's services in Canada."

(2) If Yellow succeeds in its acquisition it will have gained a toe-hold in the Canadian market which it could not obtain "...on the basis of public need or convenience to the Canadian public."

(3) L'ampleur des opérations de Yellow sur le marché américain compromettrait la situation des transporteurs canadiens engagés dans le transport transfrontalier des marchandises générales, menaçant ainsi leur avenir, pourrait faire perdre des emplois aux Canadiens et transférerait le pouvoir de décision aux États-Unis;

(4) Si Yellow parvient à acheter Custom, Motorways sera directement touché, car il perdra une partie de son marché entre Vancouver et les États-Unis;

(5) L'arrivée d'un transporteur de l'ampleur de Yellow réduirait indûment la concurrence et serait préjudiciable à l'intérêt public.

Il convient de préciser que Motorways n'a pas comparu à l'audience publique.

INTERVENANTS

Le directeur des enquêtes et recherches, Consommation et Corporations Canada

Dans une lettre du 8 mars 1985, adressée au Secrétaire du C.T.V.M., M. Lawson Hunter, directeur des enquêtes et recherches du ministère de la Consommation et des Corporations, a intimé son intention d'intervenir, en vertu de l'article 27.1 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, pour aider le Comité à déterminer si l'acquisition proposée risque de réduire indûment la concurrence ou d'être par ailleurs préjudiciable à l'intérêt public. M. Hunter désirait également présenter son point de vue "... à l'égard d'affaires passées et en cours concernant des acquisitions semblables d'entreprises de transport au Canada".

D'après M. Hunter, les questions à étudier sont les suivantes: de grandes entreprises étrangères de transport ont déjà pénétré le marché canadien du camionnage et l'acquisition proposée n'est qu'une démarche parmi plusieurs autres prises par Yellow pour établir des bases canadiennes dans son réseau nord-américain. Il reste à savoir si le libre accès de grands transporteurs publics américains risque d'empêcher les transporteurs canadiens d'être concurrentiels sur le marché international et même sur le

(3) Yellow's extensive operations and size in the U.S. market would jeopardize Canadian carriers moving general freight across the Canadian-U.S. border, putting their continued existence into question and possibly resulting in the loss of Canadian jobs and the transfer of decision-making to the U.S.;

(4) If Yellow is successful in acquiring Custom, Motorways would be directly affected in that it would lose some of its business between Vancouver and the U.S.;

(5) The introduction of a carrier the size of Yellow would unduly restrict competition and would be prejudicial to the public interest.

It must be noted that Motorways did not make an appearance at the public hearing.

INTERVENORS

The Director of Investigation and Research, Consumer and Corporate Affairs Canada

In a letter to the Secretary of the M.V.T.C. dated March 8, 1985, Mr. Lawson Hunter, Director of Investigation and Research, Department of Consumer and Corporate Affairs, served a statement of intervention, pursuant to section 27.1 of the *Combines Investigation Act*, designed to assist the Committee in determining if the proposed acquisition would unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest. Mr. Hunter also wanted to present views "...with respect to past and pending proceedings involving similar acquisitions of transportation undertakings operating in Canada."

Mr. Hunter identifies the following issues: Large foreign-based transport concerns have already made inroads into Canadian trucking markets and the present acquisition is one of a number of actions taken by Yellow to establish Canadian modal points in their overall North American network. Would the unrestrained entry of large U.S.-based common carriers adversely affect the ability of Canadian-domiciled carriers to compete effectively in international and even domestic markets? Will U.S.-based

marché canadien. Doit-on s'attendre que les transporteurs américains rationalisent leurs opérations canadiennes de façon à réduire l'investissement et l'emploi au Canada? Les transporteurs canadiens locaux seront-ils en mesure de maintenir leur niveau de service actuel sur les trajets à faible densité, s'il leur faut faire concurrence aux transporteurs américains sur les marchés à plus forte densité, qui sont plus lucratifs?

En réponse à ces questions, M. Hunter a fait valoir que la déréglementation des transports aux États-Unis n'a pas donné lieu à l'établissement de prix prédateurs, ni à la baisse du service sur les trajets à faible densité. D'après lui, rien n'indique que l'accès de camionneurs étrangers au marché entraînerait une perte d'investissements et d'emplois. Il craint toutefois que les transporteurs canadiens ne se heurtent à une "obstruction institutionnelle" aux États-Unis et notamment à la législation américaine du travail qui empêche les exploitants canadiens de mener leurs opérations avec toute l'efficacité voulue dans les marchés des États-Unis. M. Hunter a indiqué qu'il supposait que cette question serait étudiée de près lors de l'audience.

Le directeur appuit l'acquisition proposée, ainsi que d'autres acquisitions par Yellow, parce que, selon lui, les effets négatifs sur la concurrence ... ne risquent pas d'être très importants à ce stade, tandis que ses effets positifs potentiels bénéficieraient à l'intérêt du public canadien. Toutefois il préfère ne pas se prononcer d'une façon définitive sur la question en attendant de voir tous les arguments qui seront présentés à l'audience.

M. Hunter a également proposé que l'enquête se fasse dans le contexte plus vaste de l'ensemble du marché du camionnage Canada-États-Unis, et que l'audience de Vancouver soit intégrée à d'autres audiences en instance sur d'autres acquisitions par Yellow. En plaçant l'enquête dans ce plus grand contexte, on aurait l'occasion d'examiner l'expérience de Yellow au Canada, ainsi que celle d'autres grands transporteurs américains.

Avocat représentant l'intérêt public

Dans une lettre du 6 mars 1985 adressée au président de la Commission canadienne des transports, le ministre des Transports a fait

carriers tend to rationalize their Canadian operations so as to reduce capital investment and employment in Canada? Can local Canadian carriers maintain their present level of service on lower density routes if they are compelled to compete with American carriers in the more lucrative higher density markets?

In his assessment of these issues Mr. Hunter pointed out that the U.S. experience with deregulation did not indicate that there would be predatory pricing or a decreased quality of service on lower density routes. Also, he felt that there was no evidence to indicate that the entry of foreign-based trucking companies would result in loss of capital investment and employment. However, he did express concern with "institutional obstruction" that Canadian carriers may face in the U.S.; for example, U.S. labour laws which "...affect the ability of Canadian operators to most efficiently conduct their operations in U.S. markets." Mr. Hunter assumed that this issue would be scrutinized at the hearing.

The Director was in favour of the present and other proposed acquisitions by Yellow Freight because their negative impact on competition "...at this stage is not likely to be significant while its pro-competitive potential is quite favourable to the Canadian public interest." However, he still reserved judgement on this matter until all the evidence was presented.

Mr. Hunter also suggested that the investigation be placed in the wider context of the whole Canadian-U.S. trucking market and that the Vancouver hearing be integrated with pending hearings on other Yellow acquisitions. Putting the current investigation into a wider context would include evidence on Yellow's experience in Canada to date as well as that of other large U.S. carrriers.

Counsel for the Public Interest

In a letter dated March 6, 1985, the Minister of Transport wrote to the President of the Canadian Transport Commission suggesting

valoir "... que la question de l'accès de transporteurs américains au marché canadien du camionnage est d'une très grande importance et mérite de faire l'objet d'une audience publique à laquelle tous les points de vue pourraient être publiquement analysés". Le 29 mars 1985, le président de la Commission écrivait au ministre de la Justice pour lui suggérer de nommer un avocat pour représenter l'intérêt public, conformément à l'article 54 de la *Loi nationale sur les transports*. Par la suite, le ministre de la Justice chargea M. Brian Armstrong de représenter l'intérêt public à l'audience.

RÉSUMÉ DES TÉMOIGNAGES PRÉSENTÉS À L'AUDIENCE PUBLIQUE

Le président a d'abord rappelé qu'au cours de réunions et dans des échanges de documents qui ont précédé l'audience, diverses parties avaient exprimé le souhait que l'enquête Yellow-Custom soit étendue à une enquête générale sur les questions de camionnage transfrontalier. En fait, d'autres comités de la C.C.T ont mené de telles enquêtes par le passé en vertu des articles 22, 48 et 50 de la *Loi nationale sur les transports* Dans l'ensemble, ces enquêtes visaient à déterminer s'il fallait suggérer la modification de diverses lois et de divers règlements. Par contre, à sa connaissance, aucune enquête générale n'a jamais découlé d'audiences concernant des cas précis, comme l'enquête sur l'acquisition proposée de Custom en vertu de l'article 27.

M. Brian Armstrong a ensuite expliqué la nature de sa nomination comme avocat chargé de représenter l'intérêt public conformément à l'article 54 de la *Loi nationale sur les transports*. Son mandat, a-t-il dit, est le suivant:

> À la suite de ma consultation avec le ministre des Transports et conformément aux instructions qui m'ont été données par le ministre de la Justice, je dois:
>
> 1. déterminer s'il existe un intérêt public raisonnable et pertinent, qui n'est pas représenté ici, et examiner la nature des représentations qui peuvent être faites en son nom,
>
> 2. aider à représenter à l'audience tout intérêt public qui n'y serait pas déjà représenté et, dans cette optique, consulter l'avocat de la Commission canadienne

that "...the question of the entry of U.S. carriers into the Canadian trucking industry is an issue of fundamental importance and one which would benefit from a public hearing process where all views can be publicly explored." On March 29, 1985, the President wrote to the Minister of Justice to suggest the appointment of legal counsel on behalf of the public interest, pursuant to section 54 of the *National Transportation Act*. Subsequently, Mr. Brian Armstrong was appointed by the Minister of Justice to make representations with respect to the public interest at the public hearing.

SUMMARY OF EVIDENCE AT THE PUBLIC HEARING

At the outset, the Chairman recalled that during meetings and in the exchanges of documents prior to the hearing, various parties had expressed the wish that the Yellow-Custom Courier investigation be enlarged into a general inquiry on transborder trucking issues. Similar inquiries had indeed been conducted in the past by other Committees of the C.T.C. under sections 22, 48 and 50 of the *National Transportation Act* and, generally, they were designed to determine if amendments should be suggested to various Acts or Regulations. But he was not aware that any general inquiries had ever flowed out of hearings into specific issues, as in the case of the section 27 investigation into the proposed Custom acquisition.

Mr. Brian Armstrong then explained the nature of his appointment as Public Interest counsel under section 54 of the *National Transportation Act*. His terms of reference, he said, were as follows:

> After consultation with the Minister of Transport and in accordance with the instructions given to me from time to time by the Minister of Justice, to do three things:
>
> 1. Take initiatives to determine the existence of reasonable and pertinent public interest not otherwise represented and to consider the nature of representations which may be made on their behalf,
>
> 2. To assist in the presentation at the hearings of any such public interest not otherwise represented, and in this context to consult with counsel to the

des transports et d'autres intervenants pour éviter la répétition des efforts, et

3. présenter un exposé approprié à la Commission à la conclusion de l'audience. (traduction)

M. Saul a proposé dans une motion qu'on élargisse la portée de l'audience du Comité des transports par véhicule à moteur, de façon que le Comité puisse recevoir tout témoignage se rapportant à l'expansion de Custom après son acquisition par la compagnie 266,936 B.C Limited. MM. Armstrong, Russel et Butler ont tous appuyé cette motion, tandis que MM. Peterson et Sabatino s'y sont opposés.

Après l'avoir étudiée, le Comité a rejeté la motion, déclarant que toute expansion future de Custom tombait sous la compétence de la *British Columbia Motor Carrier Commission*. Le Comité a également déclaré que l'expansion future de Custom était une question hypothétique, qui ne pouvait être examinée dans le cadre de l'enquête visant à déterminer si l'acquisition proposée risque de restreindre indûment la concurrence ou d'être par ailleurs préjudiciable à l'intérêt public. M. Saul a demandé que son objection à cette décision soit consignée dans le procès verbal.

Premier témoin: M. Roy Edwin Albert Roszell, responsable des permis et des politiques de prix à TNT Canada Limited

Le témoin a déclaré que sa compagnie était un transporteur public à itinéraires réguliers, offrant des services de la Colombie-Britannique jusqu'au Québec, inclus, ainsi que des services internationaux par des postes frontières en Ontario, au Québec, en Alberta et en Colombie-Britannique. À propos des opérations canadiennes et internationales de TNT, M. Roszell a fait remarquer que Yellow fournissait 65 pour cent du trafic de transfert de TNT à Buffalo et Detroit, et 70 pour cent de son trafic de transfert à Seattle (Washington) ou Portland (Oregon). Il a ajouté que Yellow et Roadway Services Inc. (Roadway), autre grand transporteur américain, étaient, ensemble, à l'origine de 60 pour cent des recettes totales de TNT au titre des transferts inter-compagnies: 223 000 $ de Yellow et 234 000 $ de Roadway en 1984.

Canadian Transport Commission and with other intervenors to avoid duplication, and

3. to make appropriate submissions to the Commission at the conclusion of the hearings.

Mr. Saul, presented a motion to have the terms of reference of the Motor Vehicle Transport Committee's hearing broadened in order that the Committee consider any evidence that would relate to the extension of Custom following its acquisition by Company 266,936 B.C. Limited. Mr. Armstrong, Mr. Russel, and Mr. Butler all supported Mr. Saul's motion. Mr. Peterson and Mr. Sabatino opposed.

After due consideration, the panel rejected the motion, ruling that any future expansion of Custom was subject to the jurisdiction of the British Columbia Motor Carrier Commission. The Committee also ruled that the future expansion of Custom was a hypothetical question that could not be considered in its determination of whether the proposed acquisition would unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest. Mr. Saul asked that his objection to the ruling be noted as a matter of record.

First witness: Mr. Roy Edwin Albert Roszell, responsible for licensing and pricing policies for TNT Canada Limited

Witness said his company was a regular route common carrier operating from B.C. to and including Quebec, plus international routes over U.S. gateways in Ontario, Québec, Alberta and British Columbia. Referring to TNT's Canadian and international operations, Mr Roszell noted that Yellow provided 65 per cent of TNT's interline traffic at Buffalo and Detroit and 70 per cent of the company's interline traffic at Seattle, Washington or Portland, Oregon. He added that Yellow and Roadway Services Inc. (Roadway), another major U.S. motor carrier, together provided 60 per cent of TNT's total interline revenues, that is $223,000 from Yellow and $234,000 from Roadway, in 1984.

Le témoin a rappelé qu'en mai 1984, Yellow avait indiqué à TNT Overland son intention d'abandonner ses opérations de transfert à Buffalo et de faire passer par Cleveland le trafic à destination de Toronto. La compagnie n'avait donc plus besoin du service de transfert à Buffalo. (Cette déclaration fut par la suite corrigée: Yellow a en fait continué à faire des transferts à Buffalo, mais avec Laidlaw Transport Ltd., au lieu de TNT.)

En conséquence, a déclaré le témoin, les clients de Yellow doivent payer des frais d'entreposage sous douane aux terminaux de l'intérieur, au lieu de bénéficier du service gratuit des douanes à Niagara Falls et Fort Érié. De plus, il est devenu plus long et plus difficile, et donc plus coûteux, de localiser l'équipement de Yellow.

D'après le témoin, sur la côte ouest, TNT effectuait à l'origine des opérations de transfert avec Yellow à Seattle. Par la suite, quand Yellow a pris Portland (Oregon) comme point de transfert, la majeure partie du trafic de transfert de Yellow est allé à Custom. L'expérience de TNT avec Yellow en Ontario porte le témoin à croire que tous les mouvements de transfert de Yellow avec TNT sur la côte ouest seront progressivement éliminés.

M. Roszell a indiqué que TNT effectue des opérations de transfert avec Roadway dans l'ouest, mais que, depuis que le transporteur a conclu un accord de gestion avec Harkema Express en Ontario, cette dernière compagnie transporte tout le trafic de Roadway en Ontario. Cet accord, d'après M. Roszell, démontre qu'à la longue TNT perdra tout le trafic de transfert de Yellow dans l'ouest. Il a rappelé que le permis d'exploitation de Custom sur la côte ouest autorise cette compagnie à desservir environ 65 pour cent du marché du Grand Vancouver, et que cela pourrait avoir de profonds effets sur les opérations de TNT dans l'ouest. Cela serait également préjudiciable aux expéditeurs et destinataires qui paient les frais de transport, car ils devront payer, à la frontière, des frais d'entreposage en douane qu'ils n'auraient pas à payer si les marchandises étaient transportées par TNT, parce que les marchandises seraient acheminées gratuitement dans des installations gouvernementales des douanes.

En réponse à des questions posées par l'avocat de l'acquéreur, M. Roszell a admis que

Witness recalled that in May 1984, TNT Overland got word from Yellow that the American company would drop its interline operations at Buffalo because that traffic was to be routed to Cleveland and hauled out of Cleveland into Toronto. Therefore, there would be no further need for the Buffalo interline. (That statement was later corrected to show that Yellow continued to interline at Buffalo but with Laidlaw Transport Ltd. instead of TNT.)

As a consequence, Yellow customers must pay bond charges at inland terminals rather than enjoy free customs service at Niagara Falls and Fort Erie, witness said. Secondly, tracing Yellow's equipment became more time-consuming and difficult, therefore more costly.

Witness testified that on the west coast TNT originally interlined with Yellow at Seattle. Yellow then moved its interline point to Portland, Oregon and from there much of Yellow's interline traffic went to Custom. He said he expects that, based on TNT's Ontario experience with Yellow, all interline operations with TNT on the west coast will "dry up".

Mr. Roszell noted that TNT interlines with Roadway in the west but since the carrier has entered into a management agreement with Harkema Express in Ontario, this latter company has been hauling all Roadway traffic in Ontario. This development, Mr. Roszell felt, indicates that TNT would eventually lose all of Yellow's interline traffic in the west. Mr. Roszell said that Custom's west coast operating authority covers about 65% of the Greater Vancouver market and that this could have a significant effect on TNT's western operations. The resulting detrimental effect on the shipping public and consignees who are paying the freight would be that they will be paying bond charges at the U.S.-Canada border which they would not be paying if the shipments were carried by TNT because the goods would be processed through cost-free Government customs facilities.

Under cross-examination by Counsel for the acquirer, Mr. Roszell conceded that TNT, an

TNT, transporteur australien avec des actifs d'environ 2 milliards de dollars, avait pu mener ses opérations au Canada sans difficulté. Il s'oppose toutefois à l'accès de Yellow au marché de la Colombie Britannique, parce qu'il estime que "Yellow monopolisera le marché". Il a toutefois reconnu qu'au moins "trois ou quatre" autres grands transporteurs américains oeuvrent sur le marché de Vancouver. Il a également confirmé que TNT détenait un permis d'exploitation dans 48 États américains, mais a ajouté que TNT ne pouvait espérer faire concurrence à Yellow sur ce marché pendant encore longtemps. Il a convenu que TNT cherchait à acheter des entreprises aux États-Unis, mais n'a pu donner de précisions sur l'importance ou les opérations de ces entreprises. Il a admis que TNT avait acheté un certain nombre de compagnies au Canada.

L'avocat a cité des passages d'une entrevue de Sir Peter Abeles, directeur général de TNT, publiée dans une revue dans laquelle il affirme que le chiffre d'affaires brut de la compagnie était de 250 à 300 millions en 1983 et qu'il ne s'inquiète pas outre mesure d'une déréglementation possible des transports au Canada, parce qu'il estime que la firme TNT est suffisamment importante pour bien se tirer d'affaire sous n'importe quel régime. M. Roszell a répondu à M. Peterson qu'il convenait que TNT est en mesure de concurrencer Yellow et Roadway, mais a ajouté que, néanmoins, l'acquisition de Custom toucherait directement Alltrans Express (transporteur de TNT dans l'ouest), parce que le trafic de Yellow représente 30 pour cent des recettes de transfert d'Alltrans Express.

Le témoin de TNT a reconnu que les opérations de sa compagnie dans l'ouest avaient commencé avec l'acquisition de Gill International Transport. En réponse à M. Russel, qui lui demandait pourquoi l'acquisition proposée l'inquiétait, M. Roszell a indiqué que Custom n'avait jamais été sur le marché comme transporteur par chargement partiel, mais qu'il pourrait le devenir en augmentant son parc de deux à neuf véhicules tracteurs. Par la même occasion, Yellow obtiendrait une exploitation viable à Vancouver, serait un concurrent de plus sur le marché et réduirait ainsi le trafic de TNT. Quand on lui a demandé si TNT pourrait compenser par d'autres opérations de transfert le trafic enlevé par Yellow, le témoin a répondu que sa compagnie n'avait pratiquement pas réussi à remplacer le trafic perdu en faveur de

Australian-owned motor carrier with assets totalling about 2 billion dollars, had been operating in Canada without difficulty. However, he objected to Yellow's entry into British Columbia because "they are going to monopolize the market", although he later admitted that at least "three or four" other major carriers operated from the United States into the Vancouver market place. Witness also confirmed that TNT held authorities in 48 United States but felt that the company could not compete with Yellow in that market for some time to come. He agreed that TNT is in the process of making acquisitions in the United States but could not provide information on the size or operations of the firms in question. He acknowledged that TNT had made a number of acquisitions in Canada proper.

Counsel quoted from a magazine interview with Sir Peter Abeles, Managing Director of TNT, who stated the company had grossed 250 to 300 million dollars in 1983 and, with regard to the deregulatory debate in Canada, is reported to have said: "It doesn't worry us one way or the other because we already have the size to operate well under any system". Mr. Roszell agreed with Mr. Peterson that, TNT is "a very able competitor" of Yellow and Roadway. Nevertheless, the Custom acquisition would directly affect Alltrans Express (TNT's western carrier) since Yellow's business represents 30% of Alltrans Express' interline revenues.

The TNT witness acknowledged that his company's western operations started with the acquisition of Gill Interprovincial Transport. In response to Mr. Russell's question as to the reason for Mr. Roszell's concern with the proposed acquisition, witness replied that Custom had never been in the market place as an LTL carrier but could become one if it increased its fleet from two to nine tractors. By the same token, Yellow would gain a viable operation in Vancouver, resulting in another competitor in the market place and thus reducing the amount of traffic available to TNT. Asked if TNT could make up for traffic lost to Yellow through other interlining operations, he said his company had had very little success in replacing traffic lost to Yellow. Mr. Roszell stated that TNT also interlines with Roadway on the west coast and there

Yellow. Il a indiqué que TNT effectue également des transferts avec Roadway sur la côte ouest, mais qu'il n'y avait eu aucune perte de trafic dans ce cas. D'après lui, ces deux compagnies sont les deux seules compagnies dans le coup, parce qu'elles offrent des rabais de 30 et 40 pour cent et qu'entre elles, "elles ont presque monopolisé le trafic". Le témoin a reconnu que TNT offre également des rabais. D'après lui c'est une question d'offrir des rabais ou de disparaître du marché.

M. Roszell a répondu par l'affirmative quand M. Armstrong lui a demandé si l'opposition de TNT à l'acquisition proposée se résumait en deux points: TNT sera touché parce qu'il perdra des recettes, et les clients seront touchés parce qu'en plus d'être incommodés, ils risquent d'avoir à payer davantage en raison des frais d'entreposage sous douane.

Deuxième témoin: M. James Edward Hughes, vice-président du trafic, Kingsway Transport Limited

M. Hughes a expliqué que Kingsway offre ses services à Vancouver et dans un rayon de 75 milles de cette ville, et que son permis l'autorise également à assurer des services de transport jusqu'à la frontière américaine Kingsway a trois terminaux en Alberta, deux en Saskatchewan, un au Manitoba, neuf en Ontario et sept au Québec. Duns la région de Vancouver, Kingsway exploite 28 camions porteurs et 16 véhicules tracteurs. M. Hughes estime que les recettes de Kingsway, attribuables au trafic international, s'élèvent à une vingtaine de millions de dollars par an, la plus grande partie de ces recettes étant réalisées aux postes frontières du Québec et de l'Ontario. Le témoin a expliqué que Kingsway participait auparavant à un grand nombre de mouvements de transfert avec Roadway et Yellow, principalement à Seattle, St. Paul, Detroit et Buffalo. En juin 1984, Kingsway a cessé de recevoir du trafic de Yellow à Detroit. D'après le témoin, Yellow a indiqué à Kingsway son intention de faire passer son trafic par Cleveland, et cette mesure a fait perdre à Kingsway des recettes de 40 000 $ à 50 000 $ par mois. En Ontario, Kingsway a perdu des recettes de transfert de près de 500 000 $, après la signature d'un contrat de gestion entre Roadway et Harkema. M. Hughes a indiqué que l'arrivée, sur le marché de la Colombie-Britannique, d'un transporteur exploitant 8 camions aurait un

had been no loss there. These two companies "were the only two involved" because they were offering discounts of 30% and 40% so that "they almost monopolized the traffic between them". Witness admitted that TNT was also in the practice of offering discounts "in order to survive -- discount or be out of business".

Mr. Roszell agreed with Mr. Armstrong's contention that there were essentially two reasons why TNT objected to the proposed acquisition: TNT will be detrimentally affected because it will lose revenue and the shipping public will be detrimentally affected because they will be inconvenienced and may have to pay more because of the border bond charges.

Second Witness: Mr. James Edward Hughes, Corporate Vice President, Traffic, Kingsway Transports Limited

Mr. Hughes explained that Kingsway operates in Vancouver and within a 75-mile radius of the city and also held authority to the U.S. border. Kingsway had three terminals in Alberta, two in Saskatchewan, one in Manitoba, nine in Ontario and seven in Quebec. In the Vancouver area, Kingsway operates 28 straight trucks and 16 tractors. Mr. Hughes estimates Kingsway's international traffic revenues at approximately 20 million dollars per year, mostly over Quebec and Ontario gateways. Witness explained that Kingsway used to interline substantially with Roadway and Yellow, primarily in Seattle, St. Paul, Detroit and Buffalo. In June of 1984, Kingsway stopped receiving freight from Yellow at Detroit. The company was told that Yellow would be handling its freight out of Cleveland resulting in a drop of $40,000 to $50,000 monthly in revenue, he said. In Ontario, Kingsway lost interline revenues of close to $500,000 when Roadway entered into a management contract with Harkema. Mr. Hughes said that the entry of an 8 truck carrier into the B.C. market would have a "miniscule" effect on Kingsway's operations. However,

effet négligeable sur les opérations de Kingsway, mais il a ajouté:

> Ce qui nous inquiète c'est qu'un jour ou l'autre, nous n'aurons plus affaire avec le petit transporteur n'exploitant que 8 camions, mais avec un gros exploitant qui s'accaparera la plus grande part du marché canadien, qui, d'après les statistiques, ne se trouve qu'à 75 ou 100 milles de la frontière américaine. Mais, même alors, il y aura de la concurrence.
>
> La concurrence sera entre de gigantesques entreprises disposant d'énormes entrepôts et d'une grande infrastructure aux États-Unis, mais il y aura fort peu de Canadiens parmi les concurrents. Notre compagnie est canadienne et a étendu son réseau à des régions dont personne d'autre ne voulait. Nous cherchons toujours à prendre de l'expansion pour renforcer notre position et rester viable, afin de pouvoir résister à l'assaut que certains semblent prédire. (traduction)

Au contre-interrogatoire, M. D.J.M. Brown, c.r., qui, avec M. Peterson, représente Yellow, a posé des questions au témoin. L'avocat a fait remarquer à M. Hughes que, dans la brochure publicitaire de Kingsway, 14 pages sont consacrées aux services directs de Kingsway aux États-Unis, alors qu'il n'y a que 5 pages sur les services au Canada. M. Hughes a reconnu que, quand Kingsway s'est lancé dans l'exploitation des services de ligne directe aux États-Unis, un certain nombre de transporteurs avaient perdu du trafic de transfert. Il a également convenu que Kingsway avait livré concurrence à un grand nombre de grands transporteurs américains et canadiens au cours des 10 dernières années.

Interrogé par M. David Searle, c.r., représentant également le directeur des enquêtes et recherches, M. Hughes a admis que ce que Kingsway craignait le plus était le réseau de 500 terminaux de Yellow aux États-Unis, qui permet à cette compagnie d'accaparer une grande partie du trafic qu'elle pourrait, grâce à l'acquisition, transporter directement jusqu'à Vancouver, sans avoir à faire de transfert avec Kingsway. Selon M. Hughes, sa compagnie craint de perdre la part du marché qu'elle a réussi à obtenir au fil des années. Il a toutefois reconnu que le marché du Québec n'avait pas été

What we do take issue with is that sooner or later we won't only have the little 8 truck operator, but you'll have the huge truck operator siphoning off the bigger portions of the Canadian market, which statistics show in Canada to be somewhere within 75 or maybe 100 miles of the U.S. border, and even at that time there will be competition.

The competition will be between huge corporations who have the huge terminals and infrastructure in the United States and they'll be here but there will be very few Canadians that will be here, and we are a Canadian company, and have been expanding in Canada to areas that no one else wanted and we are still trying hard to expand to be a strong, viable carrier to withstand the onslaught that obviously people seem to think will take place.

Mr. Hughes was cross-examined by Mr. D.J.M. Brown, Q.C., who, with Mr. Peterson, represented Yellow. Counsel said he had noted in Kingsway's publicity brochure that there were 14 pages depicting Kingsway's direct service points in the United States and 5 pages for Canada. Mr. Hughes admitted that when Kingsway went into direct line service in the United States, a number of carriers lost interline business. He agreed that Kingsway had competed with many major American and Canadian carriers during the past 10 years.

Under cross-examination by Mr. David Searle, Q.C., also representing the Director of Investigation and Research, Mr. Hughes admitted that the real threat to Kingsway was the existence of Yellow's 500 terminal system throughout the United States which enables the company to collect large amounts of freight which, through the acquisition, they could deliver directly into Vancouver without interlining with Kingsway. Mr. Hughes said his company was concerned about losing that market share which they feel they had developed over the years. However, witness recognized that the

détruit par la pénétration de Yellow Freight System comme transporteur de ligne directe, mais il a précisé que les services de Kingsway n'était pas florissants dans cette province.

M. Searle a demandé pourquoi Kingsway ne cherchait pas à établir sa propre infrastructure aux États-Unis, maintenant que le secteur du camionnage y est déréglementé. Le témoin a répondu que ce genre d'entreprise exigeait des capitaux, du temps, du personnel, de l'organisation, de bonnes communications et un réseau de vente.

M. Hughes estime que les grandes compagnies américaines prennent la meilleure part du marché et que cela se traduira par une réduction du service sur les parcours à faible densité dans le sud du pays, ainsi que dans les régions situées à plus de 60-75 milles au nord de la frontière. Il n'y aurait pas, sur ces parcours, un trafic intérieur suffisant pour justifier un service quotidien et cela aurait des incidences sur la fréquence et la qualité du service, et peut-être sur les coûts facturés au client.

Québec market had not been destroyed by the penetration of Yellow Freight System as a direct line carrier, but he insisted that Kingsway was not doing as well in that province.

Mr. Searle wondered why Kingsway could not develop its own infrastructure in the United States now that the U.S. had deregulated the trucking industry. Witness replied that such a development required capital, time, personnel, organization, communications and a sales network.

It was Mr. Hughes' contention that the large U.S. companies were skimming the Canadian market and that this would affect service in the lower density routes in the south of the country and in the areas north of the 60-75 land strip above the U.S.-Canada border. There would not be sufficient domestic tonnage to warrant a daily service and this would affect the frequency and the level of service and possibly the costs to the consumer.

Troisième témoin: M. Bruce Smith, gestionnaire du trafic, division de l'ouest, Canadian Pacific Express and Transport Limited

Le témoin a indiqué que CP Express avait commencé à offrir un service entre les États-Unis et la Colombie-Britannique à l'automne de 1981, année à laquelle il commença également à transporter des marchandises de transfert intercompagnies ainsi que des marchandises provenant de la région de Seattle. À propos des craintes de l'expansion que Yellow pourrait vouloir donner à Custom, la compagnie de neuf camions qu'il se propose d'acheter, M. Smith a déclaré que, d'après son expérience, la *British Columbia Motor Carrier Commission* approuve automatiquement les demandes d'expansion du parc d'un transporteur, de même que les requêtes visant l'augmentation du poids brut des véhicules.

D'après le témoin, CP Express n'envisage pas d'étendre son réseau sur le marché américain en raison des coûts élevés que cela représente. Il estime qu'il est relativement facile à d'autres transporteurs d'avoir accès au marché de la région de Vancouver. Si, grâce à son acquisition de Custom, Yellow décide de se lancer dans le secteur des transports sur courte

Third Witness: Mr. Bruce Smith, Traffic Manager Western Division, Canadian Pacific Express and Transport Limited

Witness said that CP Express began operating between the United States and British Columbia in the fall of 1981 when it handled interline and local traffic originating in the Seattle area. Referring to suggestions that Yellow might wish to enlarge the nine truck fleet of Custom, the firm it is proposing to acquire, Mr. Smith said that in his experience applications for the addition of vehicles to a carrier's fleet are normally approved as a pure formality by the British Columbia Motor Carrier Commission, as are applications for an increase in the gross weight of vehicles.

Witness said that CP Express does not contemplate expanding into the U.S. because of the high costs involved. But for other carriers in place, entering the Vancouver area is relatively easy. If, through the Custom acquisition, Yellow decided to go to the short-haul route with the Custom license, they could start overnight, entering a market that represents 50% of the

distance avec le permis de Custom, il pourra le faire sans attendre et aura ainsi accès à un marché qui représente 50 pour cent des affaires de CP Express dans ce secteur. M. Smith a ajouté que la réussite de Yellow dans le secteur des transports sur courte distance pourrait fort bien forcer CP Express à s'interroger sur la viabilité de sa propre exploitation. D'après lui, CP Express a transporté 13,6 millions de livres de marchandises dans le couloir Vancouver-Seattle, mais 3,7 millions de livres seulement étaient destinées à Vancouver, le reste était destiné à d'autres points du Canada. Le témoin a précisé que sa compagnie n'avait pas perdu beaucoup de trafic de transfert au profit de Yellow. Il a également admis que, quand CP Express prend de l'expansion, il enlève du trafic à des transporteurs avec lesquels il faisait auparavant des transferts.

M. Smith a reconnu que si Yellow maintient le service actuel sur grande distance qu'il assure par l'intermédiaire de Custom, il n'aura pas besoin d'agrandir le parc de Custom. Par contre si l'acquisition se fait, le témoin craint que Yellow ne décide d'offrir des services sur courte distance entre Vancouver et Seattle, parce qu'il aurait alors un permis l'autorisant à le faire.

À une question du commissaire Wolfe, M. Smith a répondu que le trafic dans les deux sens, qui a valu à CP Express des recettes de 1 112 000 $ en 1984 dans le couloir Vancouver Seattle, avait été enlevé à des transporteurs oeuvrant déjà dans ce secteur.

Quatrième témoin: M. Lawrence Butler, Commercial Truck Co., Ltd.

D'après M. Butler, sa compagnie craint surtout que l'accès de nouveaux transporteurs au couloir Vancouver-Seattle n'ait de profonds effets sur le transport de marchandises générales par chargement complet entre ces deux villes. Commercial se spécialise dans le transport par chargement complet.

Cinquième témoin: M. William Martin, vice-président des affaires juridiques, Yellow Freight System Inc. et Yellow Freight System Inc. de Delaware

M. Martin a indiqué que Yellow a l'intention d'exploiter Custom comme compagnie indépen-

business CP Express is doing in that lane today. Mr. Smith added that the success of Yellow in the short-haul field "could put CP Express operations under review as to its continued viability". He said that in 1984 CP Express handled 13.6 million pounds of freight in the Vancouver-Seattle corridor but only 3.7 million pounds was Vancouver cargo, the balance was destined for other points in Canada. Witness indicated that interline losses to Yellow were small. He also acknowledged that when CP extends its authorities it also takes business away from carriers with whom it used to interline

Mr. Smith recognized that if Yellow maintained the present volume of long-haul business it is handling through Custom, there would be no need to add vehicles to the Custom fleet. But if the acquisition takes place he feared that Yellow could decide to go into short-haul operations between Vancouver and Seattle because it would then have the operating authority to do so.

To a question by Commissioner Wolfe, Mr. Smith agreed that much of the $1,112,000 worth of business northbound and southbound hauled by CP in the Vancouver-Seattle lane in 1984 was diverted from carriers who already operated in that lane.

Fourth Witness: Mr. Lawrence Butler, Commercial Truck Co, Ltd.

Mr. Butler said his company's main concern was that additional carriers in the Vancouver-Seattle lane would seriously affect the volume of general truckload freight hauled between the two cities. Commercial specializes in truckload traffic.

Fifth Witness: Mr. William Martin, Vice President, Legal, Yellow Freight System Inc. and Yellow Freight System Inc. of Delaware

Mr. Martin said that Yellow intends to operate Custom as a "stand alone" company, a

dante, et de maintenir les services de messageries de Custom et, si possible, de leur donner de l'expansion.

D'après lui, Custom servira essentiellement à faire le transfert avec Yellow pour les marchandises échangées entre la Colombie-Britannique et les États-Unis. Il estime que Custom peut, avec un seul véhicule tracteur et un seul camion porteur, assurer tout le trafic actuel de Yellow à destination et en provenance de la Colombie-Britannique. Selon M. Martin, Kingsway n'a aucune raison de s'inquiéter de l'acquisition de Custom parce qu'il n'échange aucun trafic avec Yellow et n'a donc rien à perdre ou à gagner.

Yellow continuerait à transférer à CP Express le trafic destiné à l'île de Vancouver, que le permis de Custom ne l'autorise pas à desservir. M. Martin estime que Yellow risque d'enlever à CP Express environ 10 000 $ par an de trafic de transfert dans d'autres secteurs. En ce qui concerne le trafic de CP Express en provenance de Seattle et destiné à Vancouver, autre que le trafic de transfert, le témoin a déclaré que Yellow se spécialise dans le transport sur grande distance et n'est pas intéressé par le transport sur courte distance. La compagnie n'a même pas établi de tarif pour le trafic Seattle-Vancouver et n'a aucune intention de se lancer sur ce marché, a-t-il ajouté. Pour ce qui est des inquiétudes exprimées par Commercial/Intermountain, il a fait remarquer que ce transporteur n'assurait que le transport par chargement complet et que Yellow n'était pas intéressé au trafic par chargement complet en provenance de Vancouver.

M. Martin a indiqué que, quand elle a approuvé la demande d'achat de Custom par Yellow, l'Agence d'examen de l'investissement étranger (AEIE) a fait valoir que le Canada bénificierait probablement de l'acquisition. D'après lui, l'un des bénéfices immédiats serait que le public profiterait d'un service direct entre la Colombie-Britannique et les marchés du transport sur grande distance aux États-Unis. À son avis, l'acquisition proposée de Custom par Yellow ne nuirait pas indûment à la concurrence; bien au contraire, elle ne pourrait qu'augmenter la concurrence.

En réponse à des questions de M. Saul, le témoin a déclaré que les recettes de sa compagnie était passées de 417 000 000 $ en 1975 à

separate entity, and the courier operation of Custom was to be maintained and "hopefully expanded".

He said that Custom will be used essentially as a "self interline" to bring Yellow freight traffic from the U.S. into British Columbia and vice versa. Custom, he said, can handle all of Yellow's present volume in and out of B.C. with one tractor and one straight truck. Witness said that Kingsway should have no concerns about the proposed acquisition because they do not interline with Yellow and therefore have no traffic to gain or to lose.

With CP Express, interline would continue for traffic to Vancouver Island, for which Custom has no authority. He estimates CP Express' losses to Yellow, for other interline services, at about $10,000 a year. With regard to CP Express' non-interline traffic originating in Seattle, northbound to Vancouver, the witness said Yellow is in the long-haul market and was not interested in that type of short-haul traffic. The company did not even have on file rates for the Seattle-Vancouver lane and had no plans to enter that market in the future, he said. With regard to Commercial/Intermountain's concerns, he noted that this carrier was involved with truckload traffic exclusively and that Yellow was not interested in hauling truckload traffic from Vancouver

Mr. Martin testified that in granting Yellow's application to purchase Custom, the Foreign Investment Review Agency (FIRA), had stated that the acquisition was "likely to be of significant benefit to Canada". He said immediate benefits to the public arising out of the proposed acquisition would be direct line service between B.C. and the long-haul markets in the United States. There was no question that Yellow's proposed acquisition could unduly restrict competition; on the contrary, it can only increase competition.

Under cross-examination by Mr. Saul, witness indicated that the Company's revenues had increased from $417,000,000 in 1975 to

1 380 000 000 $ en 1984. La compagnie prévoyait atteindre un chiffre d'affaires de 1,6 milliard de dollars en 1986 et espérait atteindre les 2 milliards de dollars d'ici 1988-1989. Il a ajouté que les opérations canadiennes produiraient entre 4 et 5 pour cent des recettes totales de la compagnie. Il a reconnu que l'acquisition de Custom permettrait à Yellow de prendre de l'expansion dans la région de Vancouver.

Il a souligné que la compagnie, spécialisée dans le transport sur grande distance, n'a pas l'intention, maintenant ou dans l'avenir, de se lancer sur le marché Seattle-Portland-Vancouver. Il a toutefois refusé d'affirmer à M. Saul qu'aucune des deux compagnies, Yellow ou Custom, ne se lancerait sur ce marché comme transporteur de marchandises générales. Il a répété qu'il ne pouvait prédire ce qui se passerait dans cinq ans, mais qu'il n'y n'existait actuellement, et pour le proche avenir, aucun projet touchant ce marché. Par contre, il devait confirmé par la suite que Yellow était entré sur le marché du transport à courte distance au Québec.

Le témoin a admis que les itinéraires demandés par les clients n'étaient pas toujours respectés par Yellow, notamment dans les régions de Buffalo et de Cleveland. Toutefois, quand M. Saul lui a fait part d'une foule de plaintes de destinataires canadiens, qui affirment que Yellow a l'habitude de ne pas respecter leurs instructions en matière d'itinéraire, M. Martin a répondu que Yellow apportait des changements opérationnels quand il estimait que cela améliorerait le service, et qu'il essayait toujours d'en aviser les expéditeurs à l'avance. De plus, l'augmentation du volume transporté par Yellow dans ces régions indique bien que les clients n'ont pas vraiment à se plaindre de Yellow. M. Saul a critiqué Yellow d'imposer des frais de manutention à l'entrepôt de Blaine (Washington), près de la frontière canadienne, alors que de tels frais n'étaient pas nécessaires quand les expéditions étaient traitées directement par les douanes canadiennes.

En réponse à une question de M. Armstrong, M. Martin a affirmé que sa compagnie n'avait aucune intention d'étendre son réseau de transport par chargement partiel à l'ensemble du Canada. D'après lui, les plans internationaux de Yellow à court terme comprennent l'expansion de ses permis d'exploitation au Québec, et l'ex-

$1,380,000,000 in 1984. The Company was forecasting revenues of 1.6 billion dollars in 1986 and "hoping" to reach 2 billion dollars by 1988-89. Witness said Canadian business would account for about 4-5% of the Company's total revenues. He acknowledged that the acquisition of Custom will be the extension of Yellow's operations into the Vancouver area.

He emphasized that the Company, a long-haul carrier, has "no present or future anticipated plans to get into the Seattle-Portland-Vancouver market". But witness could not agree with Mr. Saul's suggestion that "we're not going to see either company -- Yellow or Custom Courier -- functioning in that lane as general freight carriers". Mr. Martin replied: "I can't predict what's going to happen five years from now but there are no present plans or any anticipated plans to get into that market". Later, however, he confirmed that Yellow had recently entered the short-haul market in Quebec.

Witness agreed that customer routing instructions were not always followed by Yellow, particularly in the Buffalo and Cleveland areas. However in answer to Mr. Saul's claim of wholesale complaints from Canadian consignees about Yellow's practice of disregarding routing instructions, Mr. Martin replied that Yellow made operational changes when it felt they would improve service and always tried to notify shippers of such changes. Furthermore, the fact that traffic volumes had increased in these areas indicated that the Canadian shipping public did not really have a problem. Mr. Saul criticized Yellow's policy of charging handling charges at the Blaine, Washington warehouse near the Canadian border, whereas no such charges were required when shipments were processed directly by Canadian customs.

In answer to a question by Mr. Armstrong, Mr. Martin insisted that the company had no overall plan for the expansion of its LTL network throughout Canada. He said Yellow's short-term plans internationally include the expansion of its existing operating authorities in Quebec and, in B.C., any expansion would be

pansion en Colombie-Britannique serait limitée à l'addition d'un véhicule tracteur au parc de Custom.

Quand on lui a demandé si Yellow avait l'intention d'offrir à ses clients canadiens les mêmes rabais que ceux qu'il offrait aux États-Unis depuis la déréglementation du camionnage, M. Martin a répondu:

> D'après notre expérience, la politique d'établissement des prix est essentiellement la même pour le trafic international et pour le trafic intérieur.
>
> Q. Cela veut-il dire que les clients canadiens peuvent s'attendre à bénéficier des mêmes rabais que les clients américains?
>
> R. Je ne puis l'affirmer, mais c'est là une forte possibilité. (traduction)

Plus tard, en réponse à une question du commissaire Wolfe, le témoin a déclaré: "Je pense qu'il est fort probable que la politique d'établissement des prix suivie par notre compagnie et d'autres grands et petits transporteurs américains soit appliquée dans cette province, une fois que nous assurerons un service de ligne directe." (traduction)

RÉSUMÉ DES ARGUMENTS PRÉSENTÉS À L'AUDIENCE PUBLIQUE

Kingsway Transportation Ltd., TNT Canada Inc., Direct Transportation System Ltd., Canadian Pacific Express and Transport Ltd.

M. Saul a rappelé au Comité que l'audience n'était qu'un élément de l'enquête sur l'acquisition proposée des actions de Custom par Yellow. Selon lui, d'après les articles 3 et 27 de la *L.N.T.*, le Comité est tenu d'évaluer si l'acquisition proposée risque de restreindre indûment la concurrence ou d'être par ailleurs préjudiciable à l'intérêt public, ce qu'il a appelé une "évaluation sur deux points dans le contexte de la politique nationale". Voici, en résumé, les arguments de M. Saul.

Le Comité devrait revoir sa décision sur la portée de l'enquête relative à l'acquisition proposée de Custom et de son parc actuel de sept petites camionnettes et deux nouveaux vé-

limited to the addition of one tractor to the Custom fleet.

Witness was asked if Yellow proposed to extend to its Canadian customers its policy of rate discounts that prevailed in the United States since the advent of motor carrier deregulation. Mr. Martin answered:

> Basically our experience is that our pricing policy does not differ substantially on international traffic than it does on domestic traffic.
>
> Q. So, Yellow's Canadian customers can look forward to the extension of those discounts that prevail in the United States, into Canada. Is that correct?
>
> A. I can't say for sure, but that it is certainly a substantial possibility.

Later, in response to a question by Commissioner Wolfe, witness said: "I think there is a substantial possibility the rate philosophy that is presently being followed by us and other large and small U.S. carriers, will be extended into this province when we have a direct line service".

SUMMARY OF ARGUMENTS PRESENTED AT THE PUBLIC HEARING

Kingsway Transportation Ltd., TNT Canada Inc., Direct Transportation System Ltd., Canadian Pacific Express and Transport Ltd.

Mr. Saul reminded the Committee that the hearing was only part of the investigation into the proposed acquisition of the shares of Custom by Yellow. In light of sections 3 and 27 of the *N.T.A.*, he stated that the Committee had a statutory obligation to assess whether or not the proposed acquisition would unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest; he referred to this as "...a two-fold test within the scope of national policy." The following summarizes Mr. Saul's argument.

The Committee should reconsider its decision on the terms of reference for the investigation into the proposed acquisition of Custom and its current fleet of "...seven small vans and

hicules tracteurs, parce que les faits indiquent que le contrôle exercé par la *British Columbia Motor Carrier Commission* n'est pas un contrôle réel ou efficace, mais en fait l'approbation quasi-automatique des demandes d'extension du trafic ou d'augmentation de la capacité. Dans son évaluation des effets de l'acquisition proposée, le Comité devrait donc tenir compte des réalités de la réglementation en Colombie-Britannique.

L'avocat a ensuite soulevé les points suivants:

(1) Custom a, depuis toujours, été un transporteur sur courte distance spécialisé dans le transport des colis et des enveloppes par petits véhicules;

(2) Avant son accord avec Yellow, Custom n'avait jamais participé à des mouvements internationaux de ligne directe sur courte distance ou à des mouvements inter-compagnies sur grande distance;

(3) Yellow assure un service de camionnage international sur grande distance et à parcours commun de part et d'autre de la frontière É.-U./C.-B., avec des transferts à Seattle ou Portland, selon le transporteur de transfert; et

(4) Dans le marché du transport de marchandises générales, sur courte distance à la frontière É.-U/C.-B., les principaux concurrents semblent être CP Express, Alltrans Canada Inc., et deux ou trois autres, tandis que, sur le marché du transport sur grande distance, dans le même couloir, les principaux concurrents représentent un nombre de plus en plus restreint de transporteurs publics américains offrant un service de parcours communs sur courte distance avec des transporteurs canadiens. Ces transporteurs sont en nombre de plus en plus restreint, parce que la tendance est au service de ligne directe sur grande distance, au détriment des transporteurs canadiens qui, auparavant, participaient à des transferts.

M. Saul a ajouté que, bien que Yellow ait l'intention d'exploiter Custom sur les mêmes bases que maintenant, la compagnie s'intéresse surtout à pénétrer dans le marché de Vancouver,

two newly acquired tractors.", because the evidence indicates that the control exercised by the British Columbia Motor Carrier Commission "...is not real or effective control, but, in fact, freight extensions and capacity increases are approved on a virtual rubber stamp basis." The Committee should consider this "British Columbia regulatory fact of life in assessing the impact of this proposed acquisition."

Counsel went on to make the following points:

(1) Historically, Custom had been a short-haul courier service handling parcels and envelopes in small vehicles.

(2) Prior to its agreement with Yellow, Custom had never participated in international short-haul single-line general freight movements or in long-haul joint-line service;

(3) Yellow provides long-haul international joint-line truck service over the U.S.-B.C. border gateway, with interlining taking place at Seattle and/or Portland, depending on who the interline carrier is; and;

(4) In the market for short-haul general freight traffic in the U.S.-B.C. gateway, the principal competitors appear to be CP Express, Alltrans Canada Inc. and two or three others, while in the long-haul market for general freight passing through this gateway, the principal competition is among a small but "diminishing number" of U.S.-based regular route common carriers who offer joint-line service in co-operation with short-haul Canadian-based carriers. This "diminishing number" refers to the fact that there is an emerging trend towards more single-line long-haul service to the detriment of Canadian carriers who were previously participating with joint-line arrangements.

Mr. Saul went on to argue that although Yellow plans to operate Custom, as is, it is primarily interested in entering the Vancouver market which "...represents anywhere between

qui représente entre 65 et 75 pour cent de l'ensemble du marché de la Colombie-Britannique, pour le transport de marchandises générales par chargement partiel. De plus, il y a un écart entre la demande faite par Custom en 1979 et le permis qui lui a été délivré. En fait, si le permis délivré à Custom correspondait aux demandes de cette compagnie, Yellow ne serait pas intéressé à acheter Custom.

Si le Comité décide de ne pas revenir sur sa décision de n'examiner que l'acquisition, par Yellow, d'une compagnie exploitant neuf véhicules, il est évident qu'il n'y a rien qui puisse indiquer la restriction quelconque de la concurrence. Par contre, les opposants et d'autres camionneurs canadiens perdraient le trafic de transfert de Yellow, dès que cette compagnie sera en mesure d'offrir un service direct. Bien que cela ne puisse mener les opposants à la faillite, les pertes que subiront ces compagnies seront importantes.

L'avocat a soutenu que l'audience publique s'inscrit dans une enquête plus vaste de toute la question et que le Comité devrait formuler ses conclusions en fonction de ce que son enquête a révélé en dehors de l'audience.

En ce qui concerne le deuxième critère, celui de l'intérêt public, les faits présentés justifient que le Comité examine de plus près les questions concernant l'intérêt public. Le Comité a l'obligation de se préoccuper de la politique nationale, en vertu de l'article 3 de la *Loi nationale sur les transports*. La politique nationale et l'intérêt public signifient la "politique nationale canadienne" et l'"intérêt public canadien".

Si le projet d'acquisition n'est pas rejeté, il est probable que cette décision entraîne l'élimination de tous les transporteurs canadiens du marché du transport international sur grande distance par chargement partiel. C'est ce qu'indique le témoignage de M. Martin, qui a déclaré que Yellow, CF, Ryder PIE, Maclean Delta étaient les seuls vrais concurrents sur le marché. Les transporteurs canadiens participent à ce marché par des mouvements de transfert. Quand Yellow se lancera dans le service direct, les transporteurs canadiens seront éliminés du marché. De plus, aucun transporteur canadien n'a les moyens financiers ou de com-

65 and 75 per cent of the British Columbia marketplace..." for less than truckload general freight traffic. Furthermore, there is a discrepancy between what Custom applied for in 1979 and the licence that was issued; in fact, if Custom's issued licence were the same as that applied for, then Yellow would not be interested in purchasing Custom.

On the assumption that the Committee would not reverse its ruling to only consider Yellow's acquisition of a company operating nine vehicles, then, clearly, there could not be any restriction of competition. However, the objectors and other Canadian truckers would lose Yellow's interline traffic once the acquirer was in a position to provide direct line service. Although these objectors would not go out of business as a result, their losses would not be inconsequential.

He contended that the public hearing was only part of a larger inquiry into this whole matter and that the Committee could arrive at conclusions based upon its own investigative activities beyond the present hearing.

Regarding the second test of whether the proposed acquisition "...would otherwise be prejudicial to the public interest", the evidence presented warrants the Committee's further investigation into matters related to the public interest. The Committee had an obligation to concern itself with "national policy" under section 3 of the *National Transportation Act*. Both national policy and public interest refer to "Canadian national policy" and "Canadian public interest".

One likely effect of not disallowing this proposed acquisition could result in the removal of all Canadian-based carriers from "...the long-haul international less than truckload market." This is indicated by Mr. Martin's evidence that "...Yellow, CF, Ryder PIE, Maclean Delta" were the only "... real competitors in the market-place." Canadian carriers participate in the market-place through interline arrangements. As Yellow introduces single-line service, Canadian-based carriers will be moved out of the market. Furthermore, it was beyond the financial or marketing ability of any Canadian-based operation to move into the American market

mercialisation nécessaires pour livrer concurrence sur le marché américain du transport de ligne directe sur grande distance. La question est donc de savoir s'il est dans l'intérêt du public canadien que les transporteurs canadiens continuent à participer aux transports internationaux sur grande distance par chargement partiel.

Une autre question qui se rapporte à l'intérêt public est l'aptitude des consignataires canadiens à faire acheminer le trafic par des transporteurs canadiens. La politique de Yellow consiste à utiliser un service direct, sauf si la compagnie ne peut l'assurer, en ne tenant aucun compte des instructions du consignataire quand cela convient aux opérations de Yellow. Il reste à savoir si la commodité opérationnelle d'un grand transporteur de ligne directe l'emporte sur les intérêts de l'industrie canadienne des transports et sur ceux du consignataire canadien et de l'expéditeur, qui paient les frais de transport.

Yellow compte établir, du côté américain de la frontière, des entrepôts qui ne seraient pas sous douane, et d'imposer des frais de mise sous douane, augmentant ainsi les frais de transport, plutôt que de faire passer le trafic par des postes frontières où le service des douanes est gratuit. Si les expéditeurs canadiens ne veulent pas payer des frais de mise sous douane, il ne leur reste plus qu'à faire appel à un petit nombre de grands transporteurs américains sur grande distance. Cela veut dire qu'un petit nombre de transporteurs américains viendrait à contrôler le marché des mouvements sur grande distance en provenance des États-Unis.

En ce qui concerne la question de la main-d'oeuvre soulevée par M. Lawson Hunter, l'avocat a fait valoir que les camionneurs américains n'ont qu'à pénétrer 35 milles à l'intérieur du Canada, pour avoir accès à 74 pour cent du marché de la Colombie-Britannique, tandis que les camionneurs canadiens ne pourraient obtenir les mêmes résultats en franchissant la même distance aux États-Unis. Les camionneurs canadiens qui pénètrent loin aux États-Unis ne peuvent maintenir une rentabilité maximale. Les transporteurs les plus avantagés sont ceux à qui il est le plus facile de traverser la frontière et d'arriver à un marché important. Ceux qui peuvent le faire sont les camionneurs

competitively on single-line long-haul transportation. Therefore the issue is whether it is in the Canadian public interest for Canadian carriers to continue to participate in the long-haul LTL international market.

Another issue related to public interest was the Canadian consignee's ability to route traffic through Canadian carriers. Yellow's stated policy is to use direct line service, unless they simply cannot provide it, ignoring routing instructions of the consignee when it suited Yellow's operational convenience. The issue was whether the operating convenience of a large single line carrier takes precedence over "...the interests of the Canadian-based transportation industry and the Canadian-based consignee and the consignor" who pay for the shipments.

Part of Yellow's plan was to set up a non-bonded warehouse on the U.S. side of the border and to charge bonding fees, effectively increasing transportation costs, rather than moving traffic through no-cost border points. If Canadian shippers did not want to pay a bond charge for non-bond service their only alternative was to use another of the small number of large American long-haul carriers. This would, in fact, increase and complete the control of a small number of U.S. carriers on long-haul U.S.-based traffic.

Regarding the labour aspect raised by Mr. Lawson Hunter, Counsel pointed out that U.S. truckers can haul 35 miles into Canada and enter 74 per cent of the B.C. market while the Canadian driver could not travel that distance into the U.S. and attain the same result. Canadian drivers who penetrate deeply into the U.S. cannot operate at peak efficiency. Carriers with the greatest advantage would be those who have "...the easiest opportunity of crossing the border and hitting the major marketplace." The carriers who can do this are American. Mr. Saul contended that even the largest Canadian enterprises would have difficulty establishing in the U.S. and competing with American giants.

américains. D'après M. Saul, même les plus grandes des entreprises canadiennes ont du mal à s'établir aux États-Unis et à livrer concurrence aux grands transporteurs américains.

Custom Courier Ltd.

M. Sabatino s'est concentré sur le trafic dans le couloir Vancouver-États-Unis, en indiquant que les autres questions n'étaient pas pertinentes. Voici un résumé de ses arguments.

En ce qui concerne l'écart entre la demande faite par Custom et le permis qui lui a été délivré, le Comité ne doit considérer que le permis qui a été délivré et qui est actuellement en vigueur. La *B.C. Motor Carrier Commission* a imposé des exigences réglementaires. Quoi qu'en dise le témoin de CP Express, la *B.C. Commission* a le pouvoir de refuser une demande de permis et exerce parfois ce pouvoir.

M. Roszell a témoigné que TNT fait partie d'un conglomérat bien plus important que Yellow et plusieurs fois plus grand que Custom. L'avocat a indiqué que, comme TNT a divers permis d'exploitation au Canada et un permis de transport des marchandises générales dans 48 États, rien ne l'empêche de livrer concurrence à Yellow aux États-Unis, au lieu de se préoccuper de l'acquisition de huit ou neuf petits véhicules. M. Sabatino estime que, loin de réduire la concurrence, l'acquisition la stimulera. En ce qui concerne l'intérêt public et la localisation des expéditions, il a fait valoir qu'il n'y avait aucune indication que des envois aient été perdus, et que toute cette question ne se rapportait qu'à des inconvénients mineurs.

Pour ce qui est de Kingsway et de Commercial/Intermountain, qui s'intéressent surtout aux expéditions par chargement complet, les faits montrent que Yellow, spécialisé dans le transport par chargement partiel, n'oeuvre pas dans le même marché. Par contre, CP Express se spécialise dans les services par chargement partiel et n'accepte qu'avec réticence les expéditions par chargement complet. L'un des témoins paraissant pour les opposants a fait remarquer que l'acquisition de Custom par Yellow n'aurait que peu d'effets sur ses opérations et, en fait, aviverait la concurrence.

Custom Courier Ltd.

Mr. Sabatino focussed his comments on the Vancouver-U.S. traffic lane, indicating that consideration of anything outside of that lane was irrelevant. The following summarizes his argument.

With respect to Custom's licence and the discrepancy between the application and the licence which was granted, the Committee must accept the licence as issued and currently in force. There were regulatory requirements imposed by the B.C. Motor Carrier Commission. In spite of the experience of the CP Express witness, the B.C. Commission has the power to deny licenses and, from time to time, does so.

Mr. Roszell had testified that TNT was part of a conglomerate considerably larger than Yellow and many times larger than Custom. Counsel stated that since TNT had extensive operating licences in Canada and a 48-state general freight operating authority, there was nothing to prevent the carrier from competing with Yellow in the U.S. rather than being concerned with "...this acquisition of eight or nine small vehicles...". Mr. Sabatino stated there would be more, not less, competition as a result of the acquisition. On the issue of public interest and the tracing of shipments, he argued that there was no indication that any shipments had been lost and that the whole issue was related to minor inconveniences which were of little consequence.

With regard to Kingsway and Commercial/Intermountain, who are primarily interested in truckload shipments, evidence indicates that Yellow, an LTL carrier, did not operate in the same market. CP Express, however, specialized in less than truckload services and would only handle truckload freight reluctantly. One of the witnesses for the objectors had pointed out that Yellow's acquisition would have little effect on its operations and would, in effect, add competition.

Le témoignage de M. Smith indique que CP Express est la plus grande compagnie de transport au Canada. Cette compagnie a essayé d'offrir un service de ligne directe et d'éviter les transferts dans la mesure du possible. D'après lui, les incidences de l'acquisition proposée seraient minimes. Ce qui préoccupe essentiellement CP Express est l'importance de certains transporteurs américains cherchant à s'établir au Canada. Autrement dit, son opposition est fondée sur sa crainte de Yellow.

Par contre, les opposants ne cherchent pas à s'établir aux États-Unis et à profiter des avantages de la déréglementation, bien qu'ils aient les permis et les ressources nécessaires. Pour ces raisons, l'avocat recommande que le Comité de rejette pas l'acquisition proposée.

Directeur des enquêtes et recherches du ministère de la Consommation et des Corporations

D'après M. Russel, ce qui préoccupe le directeur dans l'immédiat, c'est de savoir si l'acquisition de Custom, dont le permis l'autorise à exploiter neuf véhicules, risque d'entraîner une restriction indue de la concurrence. Le directeur estime que, loin d'être restreinte, la concurrence serait en fait stimulée.

M. Russel a rappelé les principaux éléments du témoignage de M. Roszell de TNT, de M. Hughes de Kingsway et de M. Smith de CP Express. Voici le résumé de ses arguments:

Avant que Yellow ne décide de transférer à Portland son point de jonction, TNT effectuait des transferts avec Yellow à Seattle. Bien que ce changement ait fait perdre du trafic et des recettes de transfert à TNT, il ne s'est traduit que par l'élimination d'un véhicule tracteur, d'un chauffeur et, peut-être, d'un débardeur. L'acquisition proposée n'aurait donc qu'une incidence négligeable sur les recettes de TNT. Il ne faut pas confondre une diminution des recettes, qu'elle soit importante ou non, avec la restriction de la concurrence. Rien n'indique que TNT risque de subir des difficultés financières si l'acquisition proposée n'est pas rejetée. De plus, la proposition, avancée par TNT, à l'effet que la compagnie perdrait des clients à la suite de la décision de Yellow de changer de point de transfert, est sans fondement, parce que Yellow a tous les droits de prendre des décisions de gestion

Evidence adduced from Mr. Smith, indicated that CP Express was the largest transport company in Canada. The Company tried to offer single line service and, wherever possible, avoided interlining. The impact of the proposed acquisition would be minimal, he said. CP Express' main concern was the sheer size of some of the U.S. carriers seeking entry into Canada. In other words, this objector's concern was based on fear of Yellow.

On the other hand, the objectors were doing little to expand into the U.S. and take advantage of opportunities arising from U.S. regulatory reform, although they had the licences and the resources to do so. For those reasons, Counsel stated that the Committee should not disallow the proposed acquisition.

Director of Investigation and Research, Department of Consumer & Corporate Affairs

Mr. Russel stated that the Director's immediate concern was whether the acquisition of Custom, which is authorized to operate nine vehicles, would result in undue restriction of competition. The Director's position was that competition would not be restricted but, in fact, enhanced.

Mr. Russel covered the evidence introduced by Mr. Roszell of TNT, Mr. Hughes of Kingsway and Mr. Smith of CP Express. His argument is summarized as follows:

TNT used to interline with Yellow at Seattle before Yellow took the decision to move its hub operation to Portland. Although TNT lost interline traffic and revenues as a result of that move, the net effect was the removal of one tractor, one driver and, possibly, one dock worker. Thus the overall effect of the proposed acquisition on TNT's revenues would be insignificant. A decrease in revenues, whether large or small, should not be confused with a restriction of competition. There was no evidence to indicate that TNT would suffer financial hardship if the proposed acquisition were not dissallowed. Also, TNT's complaint that the company would lose business because of Yellow's decision to switch interline points was unfounded because it is within Yellow's prerogative to make management decisions to "...find more efficient ways of operating its business." In developing its own

dans le but de trouver des moyens plus rentables de gérer son affaire. Quand TNT a pris de l'expansion, il a lui-même pu grandir grâce à des acquisitions. D'après les faits présentés, on ne peut que conclure que l'acquisition proposée stimulera la concurrence.

Le témoin de Kingsway a indiqué que l'acquisition proposée n'aurait que des effets très mineurs sur sa compagnie. Ferme partisan de la libre entreprise, il estime qu'il faut maintenir la concurrence sur le marché.

Le témoin de CP Express a témoigné que les effets de l'achat de Custom par Yellow seraient très minimes. Il a également reconnu que sa compagnie s'efforce de prendre de l'expansion et de faire concurrence aux autres transporteurs en établissant un service de ligne directe. M. Smith a parlé de la tendance de Yellow à se concentrer sur les marchés lucratifs des grandes zones métropolitaines, ce qui réduit les recettes de ses concurrents et ne leur laisse que le trafic moins rentable des plus petites villes. D'après M. Russel, c'est là une question que le Comité pourrait étudier plus en détail dans le cadre d'une autre enquête de portée plus vaste. En ce qui concerne l'objet de l'audience en cours, il estime que rien n'a été présenté prouvant que Yellow s'accapare la meilleure part du marché.

Pour appuyer son argument, M. Russel s'est référé à trois décisions antérieures de la Commission canadienne des transports.

La première décision, prise par le Comité des transports aériens, concernait le projet d'acquisition d'un intérêt dans Nordair Ltd., par Air Canada (*Décision n° 5539* du 28 juillet 1978 du C.T.A.). Le président de la commission d'enquête a interprété le mot "doit" dans l'expression "doit restreindre indûment la concurrence", de l'article 27(4)b) de la *Loi nationale sur les transports*, comme signifiant qu'il faut démontrer un certain degré de probabilité. Selon M. Russel, ce degré de probabilité n'a pas été prouvé dans le cas à l'étude.

Les autres décisions concernaient la question de la concurrence proprement dite. Dans l'affaire de *Morgan Drive Away Ltd.* (*Décision n° MV-20-6* du 28 février 1969 du C.T.V.M.), le Comité des transports par véhicule à moteur a fait la distinction entre les prix prédateurs et les

operations, TNT, itself, experienced growth through acquisitions. Based on the evidence the general conclusion was that the proposed acquisition would enhance competition.

Kingsway's witness had stated that the proposed acquisition would have a very minor effect on his company. He believed in free enterprise and acknowledged that competition should be maintained in the marketplace.

The witness for CP Express testified that "...the impact of the Custom acquisition by Yellow would be very minimal". He also acknowledged that his company "...strives to expand and compete by developing direct line service." Mr. Smith had referred to Yellow's practice of "cream-skimming" by concentrating on lucrative markets in major metropolitan areas, cutting into competitors' revenues, and leaving them only the less profitable traffic in small communities. Mr. Russel suggested that this was an area that the Committee could examine further in another inquiry held under broader terms of reference. Regarding the present hearing, however, he contended that there was no evidence to indicate that such cream-skimming actually occurred.

Referring to the law that might be applicable to his argument, Mr. Russel quoted from three previous decisions of the Canadian Transport Commission.

The first, a decision by the Air Transport Committee, was in the matter of the proposed acquisition of an interest in the business of Nordair Ltd. by Air Canada (A.T.C. *Decision No. 5539*, July 28, 1978). The Chairman of the panel interpreted the word "will" in section 27(4) (b) of the *National Transportation Act*, within the context of the phrase "will unduly restrict competition", as meaning that a significant degree of probability would have to be shown: Mr. Russel submitted that this had not been shown in the present case.

The other decisions pertained to the question of competition per se. In the matter of *Morgan Drive Away Ltd.* (M.V.T.C. *Decision No. MV-20-6*, February 28, 1969), the Motor Vehicle Transport Committee differentiated between predatory pricing and a policy of competitive

taux concurrentiels. Dans la mesure où les tarifs sont compensatoires, ils sont conformes à la politique nationale des transports au Canada et, en fait, vont dans le droit fil des principes énoncés à l'article 3 (article 1 à cette époque) de la *Loi nationale sur les transports*. En août 1977, le C.T.V.M. a rendu une décision concernant l'acquisition de toutes les actions de Fricker's Truck Service Ltd., par *Lynden Transport Inc.* (1977-C.T.C. 188).

Selon M. Russel, il est possible d'établir un parallèle entre les deux enquêtes. Les deux compagnies visées par l'acquisition étaient autorisées à transporter des marchandises générales et les deux acheteurs étaient tous deux basés aux États-Unis. M. Russel a cité de longs passages de la décision rendue dans le *cas de Lynden Transport*, décision énonçant les vues du Comité à l'époque. M. Russel a fait valoir que ces décisions devraient guider la Comité dans la présente cause et dans d'autres décisions ultérieures de la Commission canadienne des transports.

L'avocat a conclu en disant que l'acquisition proposée ne restreindrait pas la concurrence, mais, au contraire, la favoriserait. Il estime que les témoignages présentés à l'audience indiquent qu'il existe de graves problèmes relatifs au camionnage transfrontalier et il a suggéré que ces questions fassent l'objet d'une enquête ultérieure sur une acquisition proposée ou d'une enquête générale en vertu de l'article 22 de la *Loi nationale sur les transports*.

Intérêt public

M. Armstrong a traité des points suivants:

(1) l'audience publique ne constitue qu'un volet de l'enquête du Comité sur l'acquisition proposée et il faudrait peut-être tenir compte d'autres données et d'autres témoignages présentés par d'autres sources;

(2) malgré le mandat de l'audience, suffisamment de faits ont été présentés pour montrer que la transaction en question ne saurait être analysée hors contexte et qu'il existe des questions d'importance nationale qui sont pertinentes à l'enquête, questions qu'il conviendrait

rates. As long as rates were compensatory they would be consistent with the national transportation policy of Canada and, in fact, would foster the stated principles enunciated in section 3 (then section 1) of the *National Transportation Act*. In August, 1977, the M.V.T.C. decided in the matter of the acquisition of all of the shares of Fricker's Truck Service Ltd. by Lynden Transport Inc. (1977-C.T.C. 188).

Mr. Russel indicated that a parallel could be drawn between the two investigations. Both companies to be acquired were licensed to carry general freight and both acquirors were based in the U.S. He quoted extensively from the *Lynden Transport decision* which enunciated the views of the Committee at that time. Mr. Russel submitted that these decisions should serve as guidance to the Committee for this and future decisions of the Canadian Transport Commission.

Counsel concluded that the proposed acquisition would not restrict competition and, in fact, would benefit competition. He submitted that evidence at this hearing had uncovered many serious problems related to transborder trucking operations and suggested that these broader issues could be dealt with either at a future investigation into a proposed acquisition or as a general inquiry under section 22 of the *National Transportation Act*.

Public Interest

Mr. Armstrong dealt with the following three points:

(1) the present hearing process was only part of the Committee's investigation into the proposed acquisition and other information and evidence from other sources could be considered;

(2) in spite of the terms of reference for the hearing, there was sufficient evidence submitted to indicate that " ... -- this particular transaction -- cannot and ought not to be considered in a vacuum, and that there are broad issues of fundamental national importance that are

d'examiner avant de formuler une opinion ou de rendre une décision en vertu de l'article 27; et

(3) on ne saurait considérer l'enquête comme étant terminée tant qu'on n'aura pas eu l'occasion de débattre ces grandes questions en public, soit devant la Commission, soit dans d'autres circonstances.

À propos du premier point, l'avocat a fait valoir que l'article 27 autorise la Commission à mener une enquête très vaste dont l'audience publique n'est qu'un élément, et que le Comité peut "...faire l'enquête qu'il estime nécessaire ou souhaitable dans l'intérêt du public." Cela veut dire que le Comité n'est pas tenu de se limiter à une seule audience publique, mais peut en tenir autant qu'il le juge nécessaire dans le cas en question. En outre, le Comité n'est pas limité aux faits présentés à cette audience publique ou à d'autres audiences; il n'est pas non plus tenu de formuler une opinion ou de rendre une décision dans des délais donnés. Les motifs de rejet font surface quand le Comité formule une opinion à la suite de son enquête.

Le second point concerne la portée de l'enquête énoncée dans la délimitation des pouvoirs du Comité, qui ne traite que de l'acquisition, par Yellow, d'une compagnie autorisée à exploiter neuf camions. Si le Comité ne tient pas compte des faits se rapportant aux effets possibles de l'expansion future de Custom, après son achat par la filiale de Yellow, il lui serait très difficile de conclure que cet achat pourrait restreindre indûment la concurrence ou être par ailleurs préjudiciable à l'intérêt public, ou, en fait, qu'il aurait la moindre conséquence.

Selon l'avocat, il faudrait examiner l'acquisition proposée dans le contexte de ce qui se passe dans l'industrie dans l'ensemble du Canada. En limitant la portée de son enquête comme il le fait, le Comité ne fait que tourner le dos à la réalité. Le Comité a entendu suffisamment de témoignages indiquant que l'acquisition proposée n'est pas une transaction isolée, mais s'inscrit dans une série de démarches à court terme faites par Yellow pour prendre de l'expansion dans tout le Canada. Des inquiétudes ont été soulevées, non seulement à propos des démarches de Yellow, mais aussi à propos de

relevant to your investigation of this matter, and that they ought to be considered before you form any opinion or make any decision under section 27"; and,

(3) the investigation should not be considered complete "...until there has been an opportunity for these broader issues to be dealt with publicly, either before this Commission, or in some other form.

On the first point, it was argued that section 27 enables the Commission to conduct a very broad investigation of which the present hearing is only a part and that the Committee may "... make such investigation as is, in its opinion, necessary or desirable in the public interest." This means that the Committee is not limited to holding just one public hearing, but could hold as many as it deems desirable on this particular matter. Furthermore, the Committee is not limited to evidence adduced at this hearing or other hearings, nor is it limited as to time within which it must form an opinion or render a decision. The basis for disallowance arises when the Committee forms an opinion resulting from its investigation.

The second point deals with the scope of the investigation outlined in the Committee's terms of reference, which deal only with Yellow's acquisition of a company authorized to operate nine trucks. If the Committee did not consider evidence relating to the potential impact of the future expansion of Custom, after it was acquired by Yellow's subsidiary, then it would be very difficult to conclude that competition would be unduly restricted or that the public interest would be prejudicially affected or, indeed, that it would have any impact at all.

He contended that the proposed transaction should be considered within the context of what was happening to the industry across Canada. To limit the scope of the investigation as the Committee was doing would be to ignore reality. The Committee had heard sufficient evidence to indicate that the proposed acquisition was not simply one isolated transaction but only one step in a series of short-term plans by Yellow to expand all over Canada. Concerns had been expressed not only with Yellow's moves but also with the expansion of other U.S. carriers coming into Canada on a large scale and the investiga-

l'expansion d'autres transporteurs américains s'établissant en grand nombre au Canada. Il faudrait donc élargir la portée de l'enquête pour tenir compte de cette situation.

En ce qui concerne le troisième point, on ne saurait clore le dossier de l'enquête tant qu'on n'aura pas débattu publiquement des questions plus vastes d'importance nationale, soit devant la Commission, soit devant une autre tribune, parce que les faits présentés à l'audience indiquent clairement que l'enquête devrait être plus vaste qu'elle ne l'est actuellement. Les conclusions tirées à propos de cette affaire devraient être influencées par les informations et les preuves pouvant être obtenues dans le cadre d'un examen public détaillé de ces plus grandes questions. En conclusion, M. Armstrong a avancé que le Comité ne devrait pas limiter la portée de son enquête et que cette enquête ne devrait pas être close tant que les grandes questions n'auront pas été examinées à fond.

Yellow Freight System/266,936 B.C. Ltd.

M. Peterson a d'abord traité de la question de la portée de l'enquête. Selon lui, le Comité ne devrait s'occuper que de l'acquisition proposée et des faits qui s'y rapportent, et il a nié que Yellow ait des grands projets d'expansion au Canada. Voici un résumé de ses arguments.

Les trois grandes questions sont les suivantes: (1) Que se propose-t-on d'acheter? (2) Qui est l'acheteur? (3) Que fera l'acheteur de la compagnie qu'il se propose d'acheter?

La transaction proposée est l'achat de 100 pour cent des actions de Custom par Yellow Freight System Inc. de Delaware, par l'intermédiaire de sa filiale 266,936 B.C. Ltd., pour la somme de 725 000 $. Le permis de Custom l'autorise à transporter des marchandises générales depuis certaines parties de la région du Grand Vancouver jusqu'à la frontière américaine et vice versa. Il s'agit d'un transporteur spécialisé dans le transport des petits colis et dans le trafic par chargement partiel, qui exploite un véhicule tracteur, un camion porteur et sept camionnettes. Yellow a l'intention de continuer à exploiter Custom comme une compagnie indépendante, qui continuerait à assurer le transport par

tion should be expanded to encompass that reality.

On the third point, the investigation should not be considered complete until the broader issues of "fundamental national importance" are dealt with publicly, either before the Commission or in some other forum, because the evidence at the hearing clearly indicated that the investigation should be broader than the current one. The conclusions drawn in this matter should be conditioned "...by whatever information and evidence that can be obtained by a full public exploration of these broader issues." In summary, Mr. Armstrong argued that the Committee should not narrrow the scope of the investigation and that the investigation should not be concluded until the broader issues have been fully explored.

Yellow Freight System/266,936 B.C. Ltd.

Mr. Peterson's argument first dealt with the issue of whether the terms of reference for the current investigation should be broadened. He argued that the Committee should only be concerned with the current acquisition and facts related thereto and he disputed the contention that Yellow had any "grand takeover plans in Canada". The following is a summary of Counsel's argument.

The three main questions were: (1) What is proposed to be acquired? (2) Who is the acquirer? (3) What will the acquirer do with the company it proposes to acquire?

The proposed transaction involves the purchase of 100 per cent of the shares of Custom by Yellow Freight System Inc. of Delaware, through its subsidiary, 266,936 B.C. Ltd. for $725,000.00. Custom has authority to transport general freight from parts of the Greater Vancouver area to the U.S. border and vice versa. It is both a small parcel carrier and an LTL carrier and operates one tractor, one straight truck and seven vans. Yellow plans to continue to operate Custom as an independent company, carrying LTL from the U.S., as well as continuing to offer small parcel courier service. Custom's conditions of licence as issued by the B.C. Motor Carrier Commission is a general

chargement partiel depuis les États-Unis, ainsi que des services de messageries. Le permis délivré à Custom par la *B.C. Motor Carrier Commission* est un permis de marchandises générales qui n'est pas limité aux services de messageries.

En vertu des pouvoirs législatifs que lui confère la Constitution, le gouvernement fédéral délègue son autorité aux organismes provinciaux de réglementation, qui exercent cette autorité en appliquant les lois adoptées dans chaque province. La *Motor Carrier Act* (1977, chap. 286) de la Colombie-Britannique établit clairement comment la province choisit d'exercer sa compétence à ce sujet. La question n'est pas de savoir si la législation est bien appliquée ou s'il est facile ou difficile d'obtenir une forme ou une autre de permis, mais de savoir où s'exerce la compétence.

En ce qui concerne la restriction de la concurrence, les faits présentés montrent que l'acquisition renforcera la concurrence au lieu de l'amoindrir. À la lecture de l'article de la loi en vertu duquel cette enquête a lieu, on constate que la concurrence est dans l'intérêt du public. La question de la concurrence entre donc dans le contexte des questions d'intérêt public.

L'article 3 de la *Loi nationale sur les transports* se concentre sur l'intérêt public. L'avocat a indiqué que les usagers des services de transport n'avaient formulé aucune plainte, n'avaient présenté aucune objection et n'avaient pas comparu devant le Comité pour s'opposer à l'acquisition. Aucune objection n'a été soulevée par les autres modes de transport. Aucun témoin n'a comparu pour se plaindre de ce que Yellow ne respectait pas les instructions d'acheminement. Les seules objections ont été soulevées par des concurrents de Yellow et de Custom, qui ne désirent pas voir augmenter la concurrence à la suite de l'acquisition. D'après l'avocat, il ne faut pas confondre l'intérêt public et la prévention d'une concurrence plus rentable et plus efficace.

Selon lui, Commercial/Intermountain, transporteur de marchandises générales par chargement complet, ne serait pas touché par l'acquisition, du fait que Yellow ne recherche pas le transport par chargement complet. Kingsway, TNT et CP Express sont de grandes compagnies de transport oeuvrant au Canada et entre le

freight authority which does not limit it to a courier service.

The federal government, through legislative authority granted to it under the Constitution, extended its authority to provincial regulatory boards. These provincial boards exercise this authority by applying legislation passed in each of the provincial legislatures. The *Motor Carrier Act* (1977, Chap. 286) of British Columbia clearly establishes how the province chooses to exercise its jurisdiction in this matter. The issue is not "...how well that legislation is being administered or how easy it might be to obtain one form of operating authority or another", but where the jurisdiction is exercised.

On the question of restriction of competition, the evidence indicates an enhancement rather than a restriction of competition. A reading of the whole section under which this investigation is taking place indicates that "...competition is in the public interest." Therefore competition is within the whole spectrum of public interest issues.

Section 3 of the *National Transportation Act* focusses on the public interest. Counsel stated that there had been no letters of complaint, objections or appearances by users of transport services. There had been no objection from other modes of transport. No witness had appeared to establish complaints against Yellow for not following routing instructions. The only objections came from the competitors of Yellow and Custom, who did not want the increased competition that might result from the acquisition. He argued that the public interest should not be equated with the prevention of more efficient and effective competition.

Counsel stated that Commercial/Intermountain, a truckload general freight carrier, would not be affected by the acquisition since Yellow does not solicit truckload traffic. Kingsway, TNT, and CP Express were all very large transportation companies operating within Canada and between Canada and points in the U.S.,

Canada et des points aux États-Unis, y compris dans le couloir Vancouver-Seattle. Les objections que ces compagnies ont soulevées reflètent leurs propres intérêts et non l'intérêt public.

Étant donné l'importance des opposants, il est ridicule de soutenir, comme l'a fait M. Saul, que ces compagnies canadiennes n'ont pas les moyens financiers de se lancer sur le marché américain.

M. Peterson a ensuite parlé de l'interprétation donnée par M. Saul à la politique nationale énoncée à l'article 3 de la *Loi nationale sur les transports*. La question porte sur la concurrence entre les transporteurs américains et les transporteurs canadiens et a déjà fait l'objet de deux décisions du C.T.V.M. Dans le *cas de Morgan Drive Away Ltd.*, à propos duquel une décision a été rendue en 1969, le Comité s'est dit d'avis qu'aucune clause de la *Loi nationale sur les transports* ne stipulait que la propriété étrangère devait être un des facteurs examinés pour juger d'une acquisition proposée. Dans une deuxième décision (1970-1971 C.T.C. 182) concernant *Kenosha Auto Transport Corp. et Andres-Bell Construction Ltd.*, le Comité a de nouveau conclu que le Parlement n'avait pas voulu que la Commission interdise la propriété américaine. M. Peterson a ajouté que l'AEIE, chargée d'examiner si l'acquisition d'une entreprise canadienne est ou est susceptible d'être dans l'intérêt du Canada, avait approuvé l'acquisition proposée.

En conclusion, il estime que l'acquisition proposée ne devrait pas être rejetée, parce qu'elle entraînera une amélioration du service offert aux expéditeurs, et ce, à un coût inférieur, ce qui, d'après l'article 3 de la *Loi*, est dans l'intérêt public et non contraire à cet intérêt.

ANALYSE

Le Comité désire d'abord réaffirmer dans cette décision la conclusion qu'il avait formulée à propos de la restriction indue de la concurrence, dans les cas de *Morgan Drive Away Ltd.*, et de *Lynden Transport Inc.* De plus, le Comité est entièrement d'accord avec l'interprétation donnée par le Comité des transports aériens à l'expression "doit restreindre indûment la concurrence ou être par ailleurs préjudiciable à l'intérêt public" de l'article 27(4)b) de la *L.N.T.*,

including the traffic lane between Vancouver and Seattle. Their objections were an expression of private rather than public interest, he said.

The point raised by Mr. Saul that it was beyond the fiscal ability of Canadian companies to expand into the U.S. was not valid, given the size of the objectors.

Mr. Peterson then dealt with Mr. Saul's interpretation of national policy as enunciated in section 3 of the *National Transportation Act*. The issue here was one of U.S. carriers competing against Canadian carriers. These issues were dealt with in two previous M.V.T.C. decisions. In the case concerning *Morgan Drive Away Ltd.*, decided in 1969, the Committee took the view that nowhere did the *National Transportation Act* stipulate that foreign ownership was to be a consideration in deciding whether to disallow a proposed acquisition. In a second decision, *Kenosha Auto Transport Corp. and Andres-Bell Construction Ltd.* (1970-1971) C.T.C. 182, the Committee again took the position that Parliament did not intend the Commission to prohibit American ownership. In that regard, Mr. Peterson pointed out that FIRA, charged with assessing if any acquisition of a Canadian business enterprise was or was likely to be of significant interest to Canada, had approved the proposed acquisition.

He concluded that the proposed acquisition should not be disallowed because it would improve service to Canadian shippers at less cost which "...by virtue of section 3 of the *Act* is in the public interest and not contrary to it."

ANALYSIS OF ISSUES

At the outset, the Committee wishes to reiterate in this decision the conclusion it reached with respect to the question of undue restriction of competition in the case of *Morgan Drive Away Ltd.* and in the case of *Lynden Transport Inc.* In addition, the Committee is in full agreement with the interpretation made by the Air Transport Committee in the *Nordair Ltd.* decision of the expression "will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public

dans la décision *Nordair Ltd.* Il confirme également les opinions qu'il avait exprimées dans le cas de *Kenosha Auto Transport Corp. et Andres-Bell Construction Ltd.*, ainsi que dans la décision *Morgan Drive Away Ltd.*, concernant la question de la propriété étrangère dans l'examen des mérites d'une acquisition proposée au titre de l'article 27 de la *L.N.T.*

Au début de l'audience, le Comité a dû décider d'une motion, présentée par l'avocat des principaux opposants, Kingsway, TNT, Direct et C.P. Express, et visant à élargir la portée de l'audience publique. La motion était appuyée par le directeur des enquêtes et recherches de Consommation et Corporations Canada, par l'avocat représentant l'intérêt public et par Commercial/Intermountain. Elle était opposée par l'acheteur et la compagnie visée par l'acquisition. Le Comité a rejeté la motion en décidant qu'il n'y avait pas lieu d'élargir la portée de l'audience. La même suggestion est revenue sur le tapis à plusieurs reprises au cours de l'audience, mais le Comité s'y est fermement opposé.

Conformément à l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports*, le Comité peut rejeter l'acquisition proposée s'il estime que la transaction aura pour effet de restreindre indûment la concurrence ou d'être par ailleurs préjudiciable à l'intérêt public. En ce qui concerne la restriction possible de la concurrence, le Comité doit tenir compte du rôle joué par la *B.C. Motor Carrier Commission* dans la réglementation des transporteurs. Cet organisme de la Colombie-Britannique réglemente l'accès au marché ainsi que l'établissement des tarifs.

Le système de réglementation de la Colombie-Britannique est unique en ce qu'il exige que les véhicules servant au camionnage pour compte d'autrui dans le cadre de services de transport commerciaux soient inscrits sur le permis d'exploitation. Quand le transporteur se défait d'un véhicule ou le remplace, il doit en aviser l'organisme de réglementation. Si un transporteur désire accroître sa capacité en achetant davantage de véhicules, cela est considéré comme une expansion de l'autorisation et le transporteur doit demander à la *B .C. Motor Carrier Commission* de modifier son permis. Cette commission doit approuver l'expansion du

interest" found in section 27(4) (b) of the *N.T.A.* Furthermore, it also reiterates the views it expressed in the case of *Kenosha Auto Transport Corp. and Andres-Bell Construction Ltd.*, as well as in the *Morgan Drive Away Ltd.* decision, with respect to the issue of foreign ownership in considering a proposed acquisition pursuant to section 27 of the *N.T.A.*

At the beginning of the proceedings, the Committee was called upon to make a ruling with respect to a motion by Counsel for the main objectors -- Kingsway, TNT, Direct and C.P. Express -- to broaden the terms of reference of the hearing. This motion was supported by the Director of Investigation and Research, Consumer & Corporate Affairs, by Counsel for the public interest and by Commercial/ Intermountain. It was opposed by the acquirer and the company to be acquired. The Committee ruled that the scope of the hearing should not be widened and therefore denied the motion. However, in the course of the hearing, it was suggested on several occasions that the terms of reference be broadened but the Committee steadfastly refused.

Pursuant to section 27 of *National Transportation Act*, the Committee may disallow the proposed acquisition, if, in its opinion, the proposed transaction will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest. On the issue of possible restriction of competition, the Committee must consider the role of the British Columbia Motor Carrier Commission in the regulation of motor carriers. The B.C. authorities exercise regulatory control over entry into the industry and rate-setting.

A unique feature of the B.C. regulatory system is the requirement that vehicles used by for-hire trucking for commercial transport services must be registered as part of the operating licence. Whenever the carrier replaces or discards a vehicle, the B.C. regulatory authorities must be notified. If a carrier wishes to expand its capacity by acquiring more vehicles, this is considered to be an expansion of authority and the carrier must apply to the British Columbia Motor Carrier Commission for an amended licence. The Commission must approve the extension of service if it is in the public interest, if there is sufficient business to justify the exten-

service si cette expansion est dans l'intérêt public, si le marché est suffisant pour justifier l'expansion et si le transporteur a les moyens financiers d'entreprendre cette expansion.

La *B.C. Motor Carrier Commission* réglemente le camionnage extra-provincial en vertu des pouvoirs que lui confère la *Loi* fédérale *sur le transport par véhicule à moteur* (1953-1954, chap. 59, art. 1). Conformément à cette loi, l'organisme de réglementation de la Colombie-Britannique est désigné comme agent fédéral dans la réglementation des transporteurs par véhicule à moteur relevant de la compétence fédérale. En ce qui concerne l'acquisition proposée, les responsabilités de la Commission canadienne des transports semblent chevaucher celles de l'organisme de réglementation provincial. À vrai dire, le Comité doit décider s'il faut rejeter l'acquisition par Yellow d'une entreprise de camionnage exploitant neuf camions entre les États-Unis et la région du Grand Vancouver. Si l'acquisition n'est pas rejetée et si Yellow désire agrandir la capacité de sa filiale en augmentant le parc que Custom est autorisé à exploiter, il lui faudra demander à la *B.C. Motor Carrier Commission* de modifier son permis d'exploitation. Cette commission devra alors décider s'il convient d'approuver ou non cette demande.

Il appartient donc au Comité de déterminer uniquement si l'acquisition par Yellow d'une entreprise de camionnage exploitant neuf camions est susceptible de restreindre la concurrence ou d'être par ailleurs préjudiciable à l'intérêt public. Si, une fois que Yellow aura acheté Custom, cette compagnie désire faire élargir le permis d'exploitation de Custom pour pouvoir augmenter son parc actuel, il appartiendra à l'organisme provincial de réglementation compétent de trancher cette question.

Le Comité n'est pas habilité à approuver la transaction proposée et il n'incombe pas à l'acheteur potentiel de prouver que l'acquisition est dans l'intérêt public, ni qu'elle répond à la commodité et à la nécessité publiques. Il appartient aux opposants de prouver que l'acquisition proposée est préjudiciable à l'intérêt public. Le Comité n'est pas habilité à traiter de certaines questions qui, dans le mandat d'un autre organisme de réglementation ou dans un autre contexte, pourraient être pertinentes, à moins que ces questions ne se rapportent à des motifs possibles de rejet prévus à l'article 27 de la

sion, and if the applicant is "financially fit" to undertake the extension of service.

The B.C. Motor Carrier Commission regulates extraprovincial trucking under the authority of the Federal *Motor Vehicle Transport Act* (1953-1954, c. 59, s.1). Under this *Act*, the B.C. regulatory board is designated as a federal agent in the regulation of motor carriers under federal jurisdiction. With respect to this proposed acquisition, the responsibilities of the Canadian Transport Commission and the provincial regulatory agency appear to overlap Strictly speaking, the Committee must consider whether Yellow's acquisition of a trucking firm operating nine trucks between points in the U.S. and the Greater Vancouver area should be disallowed. If, assuming that the acquisition is not disallowed and Yellow wishes to expand its subsidiary's capacity by increasing the fleet of motor vehicles Custom is licensed to operate, it will be required to apply to the B.C. Motor Carrier Commission for the appropriate amendment to its operating license. The B.C. Commission will decide whether or not to approve the application.

Therefore, it is left to the Committee to determine only whether Yellow's acquisition of a trucking firm operating nine trucks will restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest. The issue of whether Yellow, having acquired Custom, should be allowed to expand Custom's authority by operating more than its present fleet of nine trucks, is a matter for the competent provincial regulatory body where the authority for such expansion properly lies.

The Committee is not empowered to grant approval for the proposed transaction and there is no onus on the proposed acquirer to prove that the acquisition would be in the public interest or that any public convenience and necessity be served. The onus is on the objectors to prove that the proposed acquisition is prejudicial to the public interest. The Committee is not empowered to deal with certain issues which may, within the mandate of another regulatory body and within another context, be relevant, unless those issues can be related to the possible grounds for disallowance specified in section 27

L.N.T. Le Comité ne saurait donc accepter les arguments faisant valoir qu'il existe déjà des transporteurs autorisés par leur permis à offrir le service dans le marché en question, ou que les critères de commodité et de nécessité publiques n'ont pas été démontrés.

En ce qui concerne les effets de l'acquisition proposée, il a été généralement reconnu que, dans le cadre de la délimitation du sujet de cette enquête, l'achat par Yellow d'une compagnie autorisée à exploiter neuf camions n'entraînerait pas une restriction de la concurrence, mais, au contraire, que la concurrence serait probablement stimulée. Le Comité se range à ce point de vue.

On a également fait valoir qu'en achetant Custom, Yellow a l'intention d'établir un service de ligne directe sur grande distance entre les États-Unis et la Colombie-Britannique. Cela réduirait les mouvements de transfert auxquels participent actuellement un grand nombre de transporteurs canadiens et pourrait, à la longue, permettre à un petit nombre de grandes compagnies américaines de dominer le marché du camionnage transfrontalier sur grande distance entre les États-Unis et le Canada.

Le Comité estime que le très grand nombre de mouvements de transfert était probablement le résultat de restrictions dans les régimes de réglementation des deux pays. Avec la réforme de la réglementation américaine introduite par le *Motor Carrier Act* de 1980 et l'examen en cours des politiques de réglementation provinciales, le Comité n'est pas surpris que le libre jeu des forces du marché se traduise par une tendance aux services de camionnage directs entre les États-Unis et le Canada. On ne sait pas encore comment ce marché se divisera entre les camionneurs américains et canadiens. Certains estiment qu'un petit nombre de gros camionneurs américains finiront par dominer l'exploitation du transport transfrontalier, sur grande distance, des marchandises générales par chargement partiel. Il reste à savoir ce qu'il adviendra des autres marchés transfrontaliers composés de mouvements sur courte distance par chargement complet. Ces questions dépassent le but et la portée de la présente enquête et ne sont pas directement pertinentes aux effets de la transaction proposée.

of the *N.T.A.* Therefore, the Committee cannot accept arguments to the effect that there are already carriers who are licensed to provide the service in the market under investigation or that the criteria of public convenience and necessity have not been proven.

On the specific question of the impacts of this proposed acquisition, it was generally conceded that within the terms of reference of this investigation, Yellow's purchase of a company licensed to operate nine trucks would not lead to a restriction of competition; on the contrary, competition would probably be increased. The Committee agrees with this position.

There was also the argument that Yellow's intention in acquiring Custom is to develop a single-line long-haul service between points in the U.S. and B.C. This would result in a curtailment of interline services in which many Canadian carriers are currently participating and would eventually result in a small number of very large American companies dominating the market for long-haul transborder truck transport between the U.S. and Canada.

In the Committee's opinion, the extensive number of interline arrangements at the border for international freight was probably a result of restrictions in the regulatory systems of both countries. With the advent of regulatory reform under the U.S. *Motor Carrier Act* of 1980 and the ongoing review of provincial regulatory policies, the Committee is not surprised that the free play of market forces should result in a trend towards direct line truck service between the U.S. and Canada. The question of how this market will split between American and Canadian-based truckers is still open to conjecture. The hypothesis has been put forward that a small number of large U.S. truckers will dominate the long-haul transborder market for LTL general freight. This leaves open the question of what will happen to the other transborder markets involving TL short-haul movements. These questions are well beyond the purpose and scope of this particular investigation and not directly relevant to the impact of the proposed transaction.

Le Comité convient qu'il s'agit là de questions reflétant des intérêts privés et non l'intérêt public.

En ce qui concerne l'argument selon lequel les entreprises canadiennes de camionnage ne peuvent livrer concurrence aux camionneurs américains aux États-Unis, le Comité n'arrive pas à comprendre pourquoi il serait impossible à une entreprise canadienne de choisir un ou plusieurs marchés des États-Unis et de faire les investissements nécessaires pour y établir des services viables de camionnage transfrontalier. En fait, depuis l'adoption de la *Motor Carrier Act* en 1980, un grand nombre de camionneurs canadiens ont obtenu un permis d'exploitation valable dans plusieurs États.

Il a été avancé que la réglementation et la législation des États-Unis, autres que celles des transports, défavorisent de quelque façon les transporteurs canadiens. Le Comité n'est pas convaincu que cette discrimination existe. Si elle existe, il appartient aux transporteurs concernés de soulever la question avec les ministères canadiens compétents et le gouvernement canadien pourra, s'il est convaincu de l'existence de cette discrimination, aborder la question avec les autorités américaines. Quoi qu'il en soit, le Comité n'estime pas que ces questions étrangères aux transports soient pertinentes à l'acquisition proposée faisant l'objet de l'étude.

En ce qui concerne l'aptitude qu'a le consignataire de choisir l'itinéraire d'acheminement de ses marchandises, le Comité ne considère pas qu'il s'agit là d'un problème très important. La politique avouée de Yellow et d'autres transporteurs est d'offrir un service direct chaque fois qu'ils le peuvent. D'après les faits cités, cela ne semble pas poser de problèmes aux expéditeurs canadiens.

En ce qui concerne l'imposition, par Yellow, de frais supplémentaires pour la mise sous douane à son entrepôt de Blaine (Washington), ce qui aurait pour conséquence d'augmenter les frais de transports, le Comité estime que si les prix chargés par Yellow ne sont pas concurrentiels en raison de cette pratique, les expéditeurs chercheront un autre transporteur. Le Comité doute que l'imposition de ces frais à l'entrepôt de Blaine ait des effets préjudiciables sur les expéditeurs.

The Committee agrees that these matters are the expressions of private interests which cannot be related to the public interest.

Regarding the point that Canadian trucking firms cannot compete effectively in the U.S. against U.S. carriers, the Committee is at a loss to understand why a Canadian firm cannot identify a specific market or markets in the U.S. and make the required investment to successfully develop viable transborder truck services. Indeed, since the adoption of the U.S. *Motor Carrier Act* in 1980, many Canadian truckers have obtained multi-state operating authorities.

It has been suggested that U.S. regulations and legislation, other than transport, somehow discriminate against Canadian carriers. The Committee is not convinced that this alleged discrimination exists. If it does, then this is a matter that affected carriers should take up with the proper Canadian departments and the Canadian Government, in turn, if it is satisfied that such discrimination exists, would bring such matters to the attention of the American authorities. In any case, the Committee does not consider that these non-transport issues are relevant to the proposed acquisition under investigation.

On the question of the consignee's ability to choose the routing of his freight, the Committee does not see this as a very serious problem. It is the stated policy of Yellow and other carriers to provide direct line service wherever they can. The Committee was provided with very little evidence to indicate that this was a problem for Canadian shippers.

With respect to Yellow's imposing an additional charge for bonding fees at its warehouse in Blaine, Washington, and effectively increasing transportation costs, the Committee believes that if this results in prices that are not competitive, the shipper will merely shop around for another carrier. The Committee doubts that the charges at the Blaine warehouse would have any detrimental effect on shippers.

DÉCISION

Après avoir dûment tenu compte de tous les faits et arguments présentés au cours de l'enquête sur l'acquisition proposée des actions en circulation de Custom Courier Services Ltd., par Yellow Freight System Inc., du Delaware, par l'intermédiaire de sa filiale à part entière, 266,936 B.C. Ltd., le Comité des transports par véhicule à moteur a conclu que ladite acquisition ne risque pas de restreindre indûment la concurrence ou d'être par ailleurs préjudiciable à l'intérêt public. En conséquence, l'acquisition proposée n'est pas rejetée.

DECISION

After due consideration of the evidence and arguments presented during the investigation into the proposed acquisition of the outstanding shares of Custom Courier Services Ltd. by Yellow Freight System Inc. of Delaware, through its wholly-owned subsidiary named 266,936 B.C. Ltd., the Motor Vehicle Transport Committee has come to the conclusion that the said acquisition will not unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest. Therefore, the proposed acquisition is not disallowed.

ANNEXE I

COMITÉ DES TRANSPORTS PAR VÉHICULE À MOTEUR

DÉLIMITATION DU SUJET DE L'ENQUÊTE

Relatif à l'audience qui aura lieu le mardi 16 avril 1985, à Vancouver, dans le cadre de l'enquête sur l'acquisition projetée de Custom Courier Services Ltd. de la Colombie-Britannique par la société 266,936 B.C. Ltd.

I - En vertu de l'alinéa 27(4)b) de la *Loi nationale sur les transports*, la Commission canadienne des transports peut ne pas reconnaître ladite acquisition:

> ... si, de l'avis de la Commission, cette acquisition doit restreindre indûment la concurrence ou être par ailleurs préjudiciable à l'intérêt public.

Custom Courier Services Ltd. détient un permis de la *British Columbia Motor Carrier Commission* qui l'autorise à exploiter huit camions. En vertu de la *Motor Carrier Act*, S.R. de 1979, chap. 286, de la Province de la Colombie-Britannique, toute augmentation du nombre ou de la capacité des véhicules exploités par un titulaire de permis de la *British Columbia Motor Carrier Commission*, doit être approuvée par ladite commission. Il s'ensuit que l'expansion d'un transporteur autorisé en conformité avec la loi susmentionnée est conditionnelle à l'obtention de l'autorisation en bonne et due forme de la *British Columbia Motor Carrier Commission*.

En conséquence, dans le cadre de son enquête sur l'acquisition de la Custom Courrier Services Ltd., le Comité entendra toute preuve qui lui sera presentée en vue de démontrer que ladite acquisition restreindra ou ne restreindra pas indûment la concurrence ou qu'elle sera ou ne sera pas par ailleurs préjudiciable à l'intérêt public, comme le dit l'avis d'acquisition dont le Comité a été saisi le 11 décembre 1984. La preuve et la décision du Comité se borneront à cette acquisition.

APPENDIX I

MOTOR VEHICLE TRANSPORT COMMITTEE

TERMS OF REFERENCE

IN THE MATTER OF the hearing to be held on Tuesday, April 16, 1985, in Vancouver, as part of its investigation of a proposed acquisition by 266,936 B.C. Ltd. of Custom Courier Services Ltd. of British Columbia.

I - Pursuant to paragraph 27(4)(b) of the *National Transportation Act*, the Canadian Transport Commission may disallow the subject acquisition:

> ... if in the opinion of the Commission such acquisition will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest.

Custom Courier Services Ltd. is licensed by the British Columbia Motor Carrier Commission to operate eight trucks. It is understood that under the *Motor Carrier Act*, 1979 R.S., c. 286, of the Province of British Columbia, any increase in the number or in the capacity of vehicles operated by a British Columbia Motor Carrier Commission licensee must be approved by the said Commission. It follows that the expansion of a carrier licensed under the aforementioned *Motor Carrier Act* is conditional to obtaining the proper approval from the British Columbia Motor Carrier Commission.

In light of the foregoing, the Committee will hear, as part of its investigation on the acquisition of Custom Courier Services Ltd., any evidence brought before it to demonstrate that this acquisition, as stated in the Notice of Acquisition filed with the Committee on December 11, 1984, will or will not unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest. The evidence and the determination by the Committee will be restricted to this acquisition.

II - Le Comité, dans un télex daté du 26 février 1985, a enjoint à la société 266,936 B.C. Ltd. de faire parvenir à tous les opposants inscrits au dossier, dans les cinq jours suivant la date du télex, les détails fournis au Comité des transports par véhicule à moteur à l'égard de l'acquisition projetée.

Ces détails seront la base de l'audience qui aura lieu dans le cadre de l'enquête du Comité, et les opposants seront invités à présenter leurs vues les premiers.

III - Toute partie qui déposera auprès de la Commission des documents se rapportant à cette audience doit s'assurer d'en transmettre copie à toutes les autres parties au dossier.

II - The Committee, by telex dated February 26, 1985, directed 266,936 B.C. Ltd. to serve all particulars filed with the Motor Vehicle Transport Committee in respect of the subject proposed acquisition on all objectors of record within five days of the date of the telex.

These particulars will form the basis of the hearing to be held as part of the Committee's investigation, and the objectors will be invited to present their submissions first.

III - Any party filing any documents pertaining to this hearing with the Commission shall ensure that these documents are copied to all of the other parties of record.

COMITÉ DE RÉVISION

REVIEW COMMITTEE

Relative à la requête déposée par les Chemins de fer nationaux du Canada, conformément à l'article 63 de la Loi nationale sur les transports, en révision de l'ordonnance n° R-37611 du 21 décembre 1984.

Répertorié: Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, 13 février 1985 (Re)

Comité de révision: J.D. Thompson, c.r. (président) et Yves Dubé

Décision n°: 1985-01
Date de la décision: le 13 février 1985
Dossier n°: 50192

Transport par chemin de fer - Révision - Erreur de droit et de compétence - Taux compensatoires - Règle audi alteram partem.

*Les Chemins de fer nationaux du Canada (ci-après CN) ont déposé la présente requête en révision de l'*ordonnance R-37611, *rejetant certains taux de conteneurs du CN, à destination et en provenance de Terre-Neuve. Le Comité des transports par chemin de fer (ci-après C.T.C.F.) a jugé ces tarifs non compensatoires aux termes de l'article 276 de la* Loi sur les chemins de fer.

Décision: *Le Comité de révision (ci-après Comité) a déclaré l'ordonnance non révisable et a conclu au rejet de la demande.*

La preuve ne révélait aucunement que le C.T.C.F. avait commis une erreur de droit ou de compétence lorsqu'il a interprété et appliqué l'article 7 du Règlement sur le calcul des frais ferroviaires, *considérant qu'une période de trois ans équivalait à un temps raisonnable d'adaptation lorsqu'un nouveau service était introduit.*

Quant au refus du C.T.C.F. de considérer certains éléments de preuve sur la question des coefficients de retour à vide lors d'une audience tenue à huis clos sans la présence d'un avocat et de conseillers indépendants, le Comité l'a estimé justifié et a conclu qu'une telle décision ne donnait pas lieu à une révision. En outre, le Comité a décidé que le C.T.C.F. n'avait nullement enfreint les règles de la justice naturelle. Ce dernier n'a pas

In the matter of the application of Canadian National Railways, pursuant to section 63 of the National Transportation Act for a review of Order No. R-37611 dated December 21, 1984.

Indexed as: Canadian National Railway Company, February 13, 1985 (Re)

Review Committee: J.D. Thompson, Q.C. (Chairman) and Yves Dubé.

Decision No.: 1985-01
Date of Decision: February 13, 1985
File No.: 50192

Railway transport - Review - Error on a question of law and jurisdiction - Compensatory rates - Rule of audi alteram partem.

Canadian National Railways (hereinafter CN) submitted an application for a review of Order No. R-37611, *disallowing a number of CN container rates to and from Newfoundland. The Railway Transport Committee (hereinafter R.T.C.) found that the said tariffs were non-compensatory pursuant to section 276 of the* Railway Act.

Decision: *The Review Committee (hereinafter Committee) concluded that the Order was not reviewable and the application for review was denied.*

The evidence produced did not establish that the R.T.C. erred on a question of law and jurisdiction by interpreting and applying section 7 of the Railway Costing Regulations. *The R.T.C. quite justifiably decided that "three years from the study year 1983 was a reasonable period of time for adjustment" when a new service was introduced.*

With respect to R.T.C.'s failure to consider confidential information on the issue of Empty Return Ratios at an in camera *hearing without the presence of independent counsel and advisors, the Committee stated that the R.T.C. was right to reject CN's proposal and the failure did not constitute a reviewable error. In addition, the Committee was of the opinion that the R.T.C. did not breach the rules of natural justice. The R.T.C.*

privé la requérante d'une audience équitable car il lui a proposé la tenue d'une séance à huis clos en présence d'un avocat et de conseillers indépendants afin de lui permettre la divulgation d'éléments de preuve confidentiels.

Par ailleurs, le Comité a déterminé que ne constituait pas un motif de révision celui soulevé par le CN relativement à la méthode d'établissement des coûts en général et au programme de remise en état des chemins de fer à Terre-Neuve en particulier, car la question de la divulgation à huis clos de l'information relative aux coûts faisait l'objet d'un appel à la Cour d'appel fédérale.

Décisions et ordonnances citées

Ordonnance du C.T.C.F. n° 37611, datée du 21 décembre 1984.

Lois citées

Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 276, 277, 331.
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 48, 64(2).

Règlements cités

Règlement sur le calcul des frais ferroviaires, C.R.C. 1978, chap. 1382, DORS/80-310, art. 7.

DÉCISION

HISTORIQUE

Le 29 juillet 1982, la Atlantic Container Express Inc. (ci-après ACE) a déposé une plainte officielle auprès du ministre des Transports à propos des rabais malhonnêtes pratiqués par CN/TerraTransport, eu égard à leur structure tarifaire applicable au mouvement des marchandises entre le centre du Canada et Terre-Neuve. Le 29 septembre 1982, le ministre a demandé à la Commission canadienne des transports, d'enquêter, conformément à l'article 48 de la *Loi nationale sur les transports*, sur ces allégations et de (traduction) "...déterminer si les taux de

ruling did not deprive CN of a fair hearing since the R.T.C. determined that CN's evidence on file would be heard at an in camera *session, but with the presence of independent counsel and advisors.*

As to CN's claim that interim Order R-37611 *raised an important matter of principle concerning methodology generally and the Rail Revitalization Program in Newfoundland in particular, the Committee did not consider it as a ground for review, the question of disclosure of cost information being currently before the Federal Court of Appeal.*

Decisions and Orders referred to

R.T.C. Order No. 37611, dated December 21, 1984.

Statutes referred to

Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 276, 277, 331.
National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 48, 64(2).

Regulations referred to

Railway Costing Regulations, C.R.C. 1978, c. 1382, SOR/80-310, s. 7.

DECISION

BACKGROUND

On July 29, 1982, Atlantic Container Express Inc. (hereinafter "ACE") submitted a formal complaint to the Minister of Transport claiming that CN/TerraTransport were practising predatory pricing, in regards to their tariff structure for the movement of goods between central Canada and Newfoundland. On September 29, 1982, the Minister requested the Canadian Transport Commission, pursuant to section 48 of the *National Transportation Act*, to investigate the allegations and to "...determine whether Canadian National Railways container

conteneurs des Chemins de fer nationaux du Canada, à destination et en provenance de Terre-Neuve sont compensatoires aux termes de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*".

La Direction de l'exploitation et des tarifs de la C.C.T. a pris un échantillon des mouvements de 41 conteneurs et de 38 wagons couverts entre des points situés sur le continent et des endroits à Terre-Neuve et a demandé au CN de calculer les coûts variables de ces mouvements pour 1982. L'enquête initiale a révélé que les taux d'un certain nombre de mouvements calculés n'étaient pas compensatoires. La Commission a procédé à une enquête supplémentaire conformément à l'article 277 de la *Loi sur les chemins de fer*. Entretemps, le 6 mai 1983, le C.T.C.F. a ordonné au CN de déposer de nouveaux taux à des niveaux compensatoires et lui a également demandé de calculer les taux variables de 1983 pour 177 mouvements de conteneurs, à partir de points situés sur le continent jusqu'à Terre-Neuve. Après l'étude de la présentation du CN du 16 juin 1983, la Direction de l'analyse économique des chemins de fer (DAECF) a déterminé que 30 des 177 mouvements calculés étaient non compensatoires. Le 3 août 1983, une deuxième ordonnance provisoire a été rendue par le C.T.C.F. rejetant les tarifs non compensatoires et ordonnant au CN de déposer de nouveaux taux à des niveaux compensatoires.

Le 10 juillet 1984, le personnel du C.T.C.F. a produit un rapport de 33 pages sur la méthode à suivre (ci-après, rapport du personnel de la DAECF). Dans une lettre du 23 juillet 1984, le CN a fait part au C.T.C.F. de ses commentaires au sujet du rapport susmentionné. La principale question rejetée par la compagnie avait trait aux prévisions par rapport aux niveaux actuels de trafic et de leur incidence sur le coefficient de retour à vide (CRV) et sur le coût unitaire des marchandises manutentionnées par le CN.

Le C.T.C.F. a décidé de tenir une audience publique à Saint-Jean (Terre-Neuve) et à Montréal en octobre 1984, en vue d'étudier les présentations des parties intéressées sur la méthode d'établissement des coûts pour le mouvement du trafic de conteneurs du CN entre des points situés sur le continent et Terre-Neuve. Au cours des audiences, ACE a pu obtenir une décision ordonnant la divulgation de certains renseignements confidentiels présentés par le CN au C.T.C.F. Cette décision fait actuellement

rates to and from Newfoundland are compensatory as defined in section 276 of the *Railway Act*".

The Traffic and Tariffs Branch of the C.T.C. chose a sample of 41 container movements and 31 box car movements between mainland points and Newfoundland locations and requested that CN develop the 1982 variable costs of these movements. The initial investigation revealed that a number of the movements costed were non-compensatory. The Commission undertook a further investigation pursuant to section 277 of the *Railway Act*. In the interim, on May 6, 1983, the R.T.C. ordered CN to file new rates at compensatory levels. The R.T.C. also requested that CN develop the 1983 variable costs for 177 container movements from mainland points to Newfoundland. After consideration of CN's submission of June 16, 1983, REA determined that 30 of the 177 movements costed were non-compensatory. On August 3, 1983, a second interim order was issued by the R.T.C. disallowing the non-compensatory tariffs and ordering CN to file new rates at compensatory levels.

On July 10, 1984, the R.T.C. staff produced a 33 page report outlining its observations with respect to the methodology to be followed. This report will be referred to as the "REA staff report". By letter dated July 23, 1984, CN provided the R.T.C. with its comments on the REA staff report. The major area of disagreement related to the issue of forecast as opposed to currently achieved traffic levels and to its effect on empty return ratios (hereinafter "E.R.R.") and on CN's cost per unit of traffic to be handled.

The R.T.C. decided to hold public hearings in Saint John's, Newfoundland and Montreal in October, 1984, to consider submissions from interested parties on the issue of the costing methodology with the movement of CN container traffic between the mainland points and Newfoundland. During the course of the hearing, ACE was successful in obtaining a ruling ordering disclosure of certain confidential information submitted to the R.T.C. by CN. This ruling is presently the subject of an Application

l'objet d'une requête en autorisation d'interjeter appel auprès de la Cour fédérale, conformément au paragraphe 64(2) de la *L.N.T.* Le Comité déclarait dans la décision qu'il était nécessaire dans l'intérêt du public d'ordonner la divulgation partielle de l'information dans une séance à huis clos. Le CN a demandé une suspension des procédures en vue de présenter une requête en révision de la décision. Sa demande a été rejetée. Cependant, un accord est intervenu entre les deux parties, aux termes duquel le CN ne serait pas obligé de divulguer les renseignements confidentiels dont il est question dans la décision. L'audience s'est donc poursuivie sans examen ou discussion de cette preuve.

for Leave to Appeal in the Federal Court pursuant to section 64(2) of the *NTA*. The ruling stated that it was necessary in the public interest to order limited disclosure of the information at an *in camera* session of the hearing. CN requested and was denied a stay of proceedings to seek a review of the ruling. However, an agreement was entered into between the parties that CN would not be obliged to disclose the confidential information as per the ruling. The hearing proceeded therefore without examination or argument on that evidence.

Cependant, dans une lettre du 20 novembre 1984, le CN a informé la Commission qu'elle fournirait les renseignements demandés en vue de clarifier l'élément de preuve que le C.T.C.F. avait en possession, dans une audience à huis clos à laquelle n'assisteraient que le CN et les agents de la C.C.T., à l'exclusion des parties qui pourraient, sur le plan commercial, nuire au CN. Ce dernier a allégué que l'audience n'était pas *lis inter partes* mais plutôt une tribune où des renseignements seraient divulgués à propos de la méthode de calcul. La Commission enfreindrait les règles de la justice naturelle en refusant au CN l'autorisation de clarifier la preuve au dossier dans une séance à huis clos.

However, by letter of November 20, 1984, CN advised the Commission that it would provide the information required to clarify the evidence before the R.T.C. at an *in camera* hearing attended by CN and C.T.C. officers only, with the exclusion of parties who could harm CN commercially. CN submitted that the hearing was not a *lis inter partes*, but rather a forum for input on methodology and that it would be a breach of natural justice for the Commission to refuse to permit CN to clarify the evidence on file *in camera*.

Le 21 décembre 1984, le C.T.C.F. a rendu l'*ordonnance n° R-37611*, (1) rejetant un certain nombre de tarifs, (2) prescrivant l'examen de tarifs supplémentaires et (3) imposant une méthode d'établissement des frais ferroviaires.

On December 21, 1984, the R.T.C. issued *Order No. R-37611*, (1) disallowing a number of tariffs, (2) prescribing the review of additional tariffs, and (3) imposing a prescribed methodology in the determination of railway costs.

Dans une lettre datée du 21 décembre 1984, le Comité a ordonné que (traduction) "les critères d'établissement des coûts qui seront utilisés pour déterminer les coûts variables... devront être fixés par la Direction de l'analyse économique des chemins de fer (DAECF) pour la présentation de juin 1984 du CN...", sous réserve de certaines modifications concernant les frais de ramassage et de livraison et compte tenu de l'inflation.

By letter of December 21, 1984, the Committee directed that "the costing criteria to be used in the determination of variable costs...shall be criteria established by the Rail Economic Analysis Branch (REA) for CN's June 29, 1984 submission..." subject to certain qualified modifications concerning pick-up and delivery costs and an inflation factor.

REQUÊTE EN RÉVISION

Motifs de révision invoqués par le CN

1. Le Comité des transports par chemin de fer a commis une erreur de droit et de compétence

APPLICATION FOR REVIEW

CN's Grounds for Review

1. The Railway Transport Committee erred on a question of law and jurisdiction by mis-

dans l'interprétation et l'application de ses propres règles, en particulier de l'article 7 du *Règlement sur le calcul des frais ferroviaires*.

2. Le Comité des transports par chemin de fer a commis une erreur de droit et de compétence en ne tenant pas compte d'une information capitale en rapport avec la question à l'étude, en conséquence, et n'a donc pas agi selon le processus judiciaire.

3. Le Comité des transports par chemin de fer a commis une erreur de droit et de compétence en privant le CN d'une audience équitable, enfreignant par conséquent les règles de la justice naturelle et en particulier la règle *audi alteram partem*.

4. Dans la requête en révision, on soulève une importante question de principe relativement à la méthode d'établissement des coûts en général et à la situation du Programme de remise en état des chemins de fer à Terre-Neuve en particulier.

RAISONS DE LA DÉCISION

Le CN a invoqué quatre motifs de révision de l'*ordonnance R-37611*, et nous avons l'intention de traiter chacun d'eux et d'en examiner un cinquième qui a été soulevé au cours des audiences.

1. Le CN a allégué que l'interprétation et l'application qui ont été faites de l'article 7 du *Règlement sur le calcul des frais ferroviaires* constituent une erreur de droit et de compétence.

L'article 7 prévoit notamment ce qui suit:

> 7. Aux fins des articles 264, 272, et 276 à 278, et à d'autres fins relatives aux taux du transport de marchandises,
>
> (a) les frais sont les coûts variables fondés soit sur les comptes de dépenses établis selon la Classification uniforme des comptes et des comptes qui y sont conciliables, soit sur les études spéciales des articles et facteurs relatifs aux frais que le Comité peut ordonner en vertu de l'article 46 de la *Loi nationale sur les transports*, et comprennent les hausses ou les baisses des dépenses de l'exploi-

interpreting and misapplying its own regulations, in particular section 7 of the *Railway Costing Regulations*.

2. The Railway Transport Committee erred on a question of law and jurisdiction by failing to consider critical information to the issue at hand, thus not acting in a judicial manner.

3. The Railway Transport Committee erred on a question of law and jurisdiction by depriving Canadian National of a fair hearing, thus breaching the rules of natural justice and in particular the *audi alteram partem* rule.

4. The matters addressed in the within application for review raise an important matter of principle in respect of costing methodology in general, and in particular, the circumstances of the Rail Revitalization Program in Newfoundland.

REASONS FOR DECISION

CN has brought forward four possible grounds for review of *Order R-37611* and we intend to address each one in turn, and then to consider one other ground which has been raised by the pleadings.

1. CN has submitted that the R.T.C.'s misinterpretation and misapplication of section 7 of the *Railway Costing Regulations* amounts to an error in law and jurisdiction.

The relevant portion of section 7 reads as follows:

> 7. For the purposes of section 264, 272, and 276 to 278 or for other purposes pertaining to rates for the carriage of goods,
>
> (a) costs shall be variable costs based either on the expense accounts maintained under the Uniform Classification of Accounts and accounts reconcilable therewith or on such special studies of items and factors of costs as the Committee orders pursuant to section 46 of the *National Transportation Act*, and shall include the increases or decreases in rail operations expenses resulting

> tation ferroviaire résultant de changements dans le volume de trafic, après un temps raisonnable d'adaptation à ces changements. (soulignement ajouté)

À la page 9 de sa requête en révision, le CN soutient que le Comité a commis une erreur en prescrivant des données historiques sur les coûts qui ne tiennent pas compte des prévisions de coûts afférentes à la situation des conteneurs à Terre-Neuve, ce qui est contraire aux exigences de l'article 7 qui stipule "après un temps raisonnable d'adaptation à ces changements". Le CN fait valoir que lorsqu'un nouveau service est introduit, on doit lui permettre, durant une certaine période, de développer un trafic avant d'exiger des taux compensatoires minimums. Autrement, un nouveau service ne deviendrait jamais viable.

Le dossier indique clairement que le Comité a tenu compte de l'article 7 du *Règlement sur le calcul des frais ferroviaires*, et que la DAECF a effectivement calculé les coûts prévus. À la page 13 du rapport du DAECF, qui a été présenté à l'audience comme la pièce C.C.T.-1 M. Gowan a écrit ce qui suit au sujet des frais de propriété de l'équipement:

> (traduction) Tout bien considéré, il a été décidé qu'une durée de trois ans à partir de 1983 était une période raisonnable d'adaptation. En fait, il s'écoule quatre ans à partir de la mise en place initiale du programme de conteneurisation d'avril 1982. En conséquence, lorsque les volumes de trafic prévus étaient examinés pour déterminer les coûts variables, les niveaux de trafic utilisés étaient ceux pour 1986.

Dans son témoignage à l'appui de cette question, à la page 507 de la transcription, M. Edsforth a allégué, au nom d'ACE, qu'en "établissant ses prévisions de coûts de l'équipement, je crois que M. Gowan a utilisé l'année 1986 comme année de référence, et qu'il s'agit d'une période raisonnable dans la mesure où cette année se rapproche raisonnablement de l'échéance et représente effectivement le niveau d'exploitation qui sera atteint au terme du programme quinquennal de remise en état".

La preuve indique également que le CN était au courant de la position de la DAECF concernant la période d'adaption pour l'établisse-

> from changes in the volume of traffic, after allowing a reasonable period of time for adjustment in view of the traffic to be handled. (underlining added)

CN argues on page 9 of its Application for Review that the Committee erred in "prescribing historical cost data which do not take into account the 'prospective costing' elements of the Newfoundland Container Situation" and that this is contrary to the mandatory section 7 requirement for "allowing a reasonable period of time for adjustment in view of the traffic to be handled". CN's point is that when a new service is introduced, it must be given some grace period for development of traffic before it is required to establish minimum compensatory rates. Otherwise, a new service could never survive.

The record clearly shows that section 7 of the *Railway Costing Regulations* was taken into account and that prospective costing by REA did take place. At page 13 of the REA staff report, which became Exhibit C.T.C.-1 at the hearing, Mr. Gowan wrote concerning equipment ownership costs:

> All factors considered it was decided that three years from the study year of 1983 was a reasonable period of time for adjustment. This time-frame actually allows four years from the original implementation of the containerization program in April, 1982. Thus, when future traffic volumes were required in variable cost determinations, the traffic levels used were those projected for the year 1986.

In support of this point, Mr. Edsforth testified on behalf of ACE at page 507 of the transcript that "in making his projections with respect to the equipment costs I believe Mr. Gowan has used 1986 as a basis for his projections and I believe that that is a reasonable point in time to take inasmuch as it is reasonably near term and does represent a level of operation which would occur after the completion of the five-year revitalization program".

The evidence also indicates that CN was aware of the REA position on the adjustment period for prospective costing of new container

ment des prévisions de coûts du nouveau trafic de conteneurs, parce qu'à la page 296, l'avocat du CN pose à M. Gowan la question suivante:

> (traduction) Q. Est-il exact que vous êtes convaincus que la période se terminant en 1986 est une période raisonnable d'adaptation pour les nouveaux trafics de conteneurs?
>
> R. C'est notre point de vue, oui.

En outre, au paragraphe 3 de sa réponse à ACE, le CN semble être d'accord avec M. Gowan et M. Edsforth. Le CN déclare que la période raisonnable d'adaptation, dans ce cas, est 1986, ainsi que l'a confirmé M. Edsforth.

Le CN n'a mentionné directement aucune autre date pour le rajustement des prévisions. Les annexes confidentielles au document du CN du 23 juillet 1984 faisaient référence aux niveaux de trafic prévus à destination et en provenance de Terre-Neuve à l'échéance du programme, mais aucune date précise n'a été mentionnée.

Compte tenu des éléments de preuve et de la réponse du CN, nous concluons que le premier motif de révision n'a pas été établi.

2. Le CN allègue que le fait pour le C.T.C.F. de n'avoir pas étudié l'information capitale en rapport avec la question à l'étude constitue une erreur de droit et de compétence.

Le CN déclare à la page 5 de sa réponse à ACE qu'il s'agit d'autres renseignements sur la question de CRV que le C.T.C.F. n'avait pas à sa disposition. Il fait valoir que cette information aurait modifié considérablement la conclusion du C.T.C.F. concernant le CRV. À la page 10 de sa requête, le CN déclare ce qui suit:

> (traduction) À maintes reprises, le CN a clairement indiqué au C.T.C.F. qu'il disposait de renseignements délicats, en matière de finances et de marketing à l'appui de son allégation sur le coefficient de retour à vide et qu'il était prêt à les soumettre au personnel du Comité, à condition que leur caractère confidentiel soit protégé. Le Comité a cependant décliné sa proposition, se privant ainsi d'une information essentielle

traffic because at page 296, counsel for CN asked Mr. Gowan this question:

> Q. Am I correct in stating that you are satisfied that the period ending in 1986 is a reasonable period for adjustment to the new container traffic patterns?
>
> A. That was the position we adopted, yes.

Furthermore, CN appears to agree with Mr. Gowan and Mr. Edsforth in paragraph 3 of its Reply to ACE. CN states that a "reasonable period of time for adjustment in this case is 1986, as confirmed by Mr. Edsforth".

CN did not directly put in evidence any contrary date for adjustment of projections. The confidential appendices to CN's submission of July 23, 1984 did contain references to planned traffic levels both to and from the Island at maturity, but no specific date for maturity was mentioned.

In view of the evidence and the admission in CN's Reply, it is our conclusion that the first ground for review has not been established.

2. CN submits that the R.T.C.'s failure to consider critical information to the issue at hand constitutes an error in law and jurisdiction.

CN states at page 5 of its Reply to ACE that this ground concerns new information from CN on the issue of E.R.R. which was not previously before the R.T.C. It is asserted that this information "would have materially altered the R.T.C.'s finding on E.R.R.". At page 10 of its application, CN states:

> On a number of occasions, Canadian National clearly indicated to the R.T.C. that such sensitive commercial and marketing information was readily available to support CN's contention on Empty Return Ratios, and that it was willing to have it scrutinized by the Committee personnel, provided the confidential character thereof is protected. Despite this offer, the Committee declined this proposal, thus depriving itself of essen-

et nécessaire, qui lui aurait permis de rendre une décision juste, raisonnable et éclairée.

Après la clôture de l'audience, le CN a avisé le C.T.C.F., dans une lettre du 20 novembre 1984, qu'il était (traduction) "désireux et capable de fournir une information additionnelle nécessaire et disposé à le faire pour clarifier la preuve dont le Comité est déjà saisi à propos de la méthode appropriée devant être adoptée dans cette cause, et plus particulièrement des prévisions de trafic et des coefficients de retour à vide". Le CN a en outre déclaré qu'il "fournirait ces renseignements lors d'une audience tenue à huis clos en bonne et due forme, à laquelle participeraient les représentants du CN et de la C.C.T., à l'exclusion des parties qui pourraient causer du tort au CN une fois en possession de cette information". L'*ordonnance R-37611* a été rendue sans autre donnée du CN.

Comme le souligne le CN, les CRV sont un élément important de ce type d'établissement des coûts et ils ont le plus grand effet global sur les coûts totaux. Les CRV sont déterminés en utilisant les volumes de trafic prévus à destination et en provenance de Terre-Neuve, le trafic de retour étant l'élément le plus signicatif du coefficient. La déposition de M. Gowan montre que ces prévisions des volumes de trafic ont été fournies au Comité par le CN sur une base confidentielle au cours de l'enquête et aussi, en réponse au rapport de M. Gowan, sont contenues dans les annexes confidentielles des présentations du 23 juillet et du 7 août 1984 du CN. Le Comité a tenu compte de la position du CN relativement au calcul du CRV pertinent aux fins d'une ordonnance provisoire.

À la page 292 de la transcription, M. Gowan a répondu a un contre-interrogatoire d'ACE en déclarant ce qui suit:

(traduction) R. Le CN nous a fourni certains renseignements en matière de commercialisation, lors d'une réunion qui s'est tenue au début de juin à Montréal à propos du trafic qui pourrait éventuellement être acheminé à partir de Terre-Neuve et des Maritimes.

tial and necessary information in order to reach a just, sound, reasonable and enlightened decision.

After the close of the hearing, by letter of November 20, 1984, CN wrote to the R.T.C. advising that it was "ready, willing and able to provide the additional information necessary to clarify the evidence already before it as to the appropriate methodology to be adopted in this case mainly in relation to traffic projections and relevant empty return ratios". CN went on to state that this "must be done at a proper *in camera* hearing attended by CN and C.T.C. representatives to the exclusion of parties which are in a position to cause harm to CN as a result of receiving such information". *Order R-37611* was issued without further input from CN.

As CN points out, the E.R.R. are a critical element of this type of costing and they have the greatest overall impact on total costs. The E.R.R. are determined using the projected traffic volumes to and from Newfoundland, the backhaul traffic being the most significant part of the ratio. The evidence of Mr. Gowan shows that projections of future traffic volumes were provided by CN to the Committee on a confidential basis during the course of the investigation and also in response to Mr. Gowan's report in confidential appendices to CN's submissions of July 23, 1984 and August 7, 1984. CN's position was taken into account in arriving at an appropriate E.R.R. for the purposes of the interim order.

At page 292 of the transcript, Mr. Gowan testified during cross-examination by ACE:

A. Canadian National put certain marketing information before us at a meeting that was held early in June in Montreal concerning traffic which could potentially be handled out of Newfoundland, and also traffic which could potentially be handled out of the Maritimes.

Le CN a depuis fourni des renseignements supplémentaires concernant d'éventuels marchés.

Nous avons effectivement tenu compte de cette information en calculant ce qui peut être considéré comme un coefficient approprié de retour à vide et nous avons attiré l'attention du CN sur l'un des facteurs qui, à ce moment, constituait une partie importante de ce trafic. Il s'agissait de fait d'une cargaison de retour, transportée à des taux compensatoire marginaux. Selon la structure tarifaire, le CN pourrait ne pas être en mesure d'attirer ce trafic et pourrait en perdre une partie. Il pourrait également éprouver des difficultés à pénétrer de nouveaux marchés.

Les quelques chiffres qui nous ont été présentés au titre de la commercialisation ne peuvent être considérés à part.

En ce qui concerne le CRV, il est énoncé en page 28 du rapport du personnel du DAECF que le 15 juin 1984, en réponse à une demande de cette direction, le CN a déclaré que sa position était (traduction) "pratiquement la même que celle proposée par le DAECF pour les CRV" bien que le 22 juin 1984 "cette position ait été rejetée par le CN en faveur d'un CRV beaucoup moins élevé, sans aucune précision à ce sujet".

En offrant de déposer en privé, le CN essayait clairement d'éviter les retombées de la décision du C.T.C.F. et désirait fournir des documents pour appuyer sa cause, documents qui ne seront pas vus ni vérifiés par les parties intéressées. Le CN ne fournirait cette preuve que si une audience "en bonne et due forme" était tenue en huis clos.

Nous en inférons que le C.T.C.F. a rejeté, tout à fait légitimement, les propositions du CN parce qu'il venait de rendre une décision qui allait à l'encontre de ces propositions. Il serait contraire à la décision prise par le panel d'accepter la preuve du CN à une audience à huis clos sans la présence d'un avocat et de conseillers indépendants.

Le Comité a en main les dépositions de toutes les parties, y compris du CN, sur la question importante des CRV appropriés. Dans

They have since provided additional information as to potential markets.

We did in fact take this information into consideration in developing what we consider to be an appropriate empty return ratio, and one of the things that we pointed out to Canadian National at the time was that we felt that perhaps a considerable portion of this traffic, because it was backhaul traffic, was moving at marginally compensatory rates, and with the proper cost structure in place, Canadian National could be in a position where they may not attract this traffic, and could lose some of it. They could also experience difficulties in penetrating markets that they were not already in.

So, notwithstanding the fact that there were certain marketing figures placed in front of us, you cannot consider those marketing figures in isolation from the other factors.

On the issue of the E.R.R., the REA staff report states at page 28 that on June 15, 1984, in response to a request from REA, CN's position was "virtually the same as the REA proposed ERR's", although on June 22, 1984, "that position was rejected by CN in favour of much lower but unspecified ERR's".

In making these offers to supply evidence privately, CN was clearly attempting to avoid the effect of the R.T.C. ruling and put into evidence material to support its case, material which would remain unseen and untested by the interested parties. The evidence would be supplied only under CN's condition of a "proper" *in camera* hearing.

It is our conclusion that the R.T.C. quite justifiably rejected CN's proposals because it had just made a ruling to accomplish the opposite result. To accept CN's evidence at an *in camera* hearing without the presence of independent counsel and advisors would be contrary to the ruling made by the Panel.

The Committee had before it evidence from all parties, including CN, on the critical issue of the appropriate E.R.R. In the exercise of its

l'exercice de son jugement, le Comité a pesé les témoignages et a pris la décision que les taux étaient non compensatoires, ce qui est à l'origine de l'*ordonnance R-37611*. Nous concluons que ce motif ne donne pas lieu à une révision.

3. Le CN fait valoir que le C.T.C.F. a commis une erreur de droit en le privant d'une audition équitable et en enfreignant la règle de la justice naturelle, en particulier la règle *audi alteram partem*.

De l'avis du CN, la décision du C.T.C.F. exigeant la divulgation de certains renseignements confidentiels déposés auprès du Comité à une audience à huis clos l'a effectivement empêché de présenter à l'audience des éléments de preuve à l'appui de ses allégations. Le CN déclare que ce motif diffère foncièrement de celui dont est saisi actuellement la Cour d'appel fédérale en ce sens que cette Cour se base sur l'information que détient déjà la Commission tandis que le problème qui nous préoccupe a trait aux procédures visant à assurer la non-divulgation de l'information devant être présentée à la Commission. Le CN allègue également que la règle 15 des *Règles générales de la Commission* ne s'applique pas à cette situation et ne peut être utilisée pour le forcer à divulguer d'autres renseignements.

Cet argument est en quelque sorte semblable à celui avancé par le CN dans son deuxième motif de révision, bien que dans ce cas-ci, le CN fait valoir que l'erreur de droit a été causée par la décision du C.T.C.F. sur le caractère confidentiel des documents. Le principe *audi alteram partem* exige qu'un tribunal administratif écoute les deux parties sur une question avant de rendre une décision. Le CN est d'avis que la décision du C.T.C.F. l'a empêché de se faire entendre devant le tribunal.

Notons qu'on a accordé au CN tous les droits de procéder au contre-interrogatoire des témoins à l'audience publique et qu'il en a profité; bien entendu, le but du contre-interrogatoire est d'affaiblir la cause de l'adversaire au profit de sa propre position. Le Comité a également donné au CN l'occasion de présenter ses preuves partiellement ou en totalité à une audience publique ou à une session à huis clos. La compagnie ferroviaire a refusé de le faire. En outre, le CN a

judgment, the Committee weighed the evidence and made the finding of non-compensatory rates which underlies *Order R-37611*. We conclude that this does not constitute a reviewable error.

3. CN argues that the R.T.C. erred in law by depriving CN of a fair hearing and breaching the rules of natural justice, in particular, the rule of *audi alteram partem*.

CN's position is that the R.T.C.'s ruling requiring the disclosure of certain confidential information already filed with the Committee at an *in camera* session of the hearing effectively prevented CN from adducing evidence at the hearing in support of its allegations. CN states that this ground is "fundamentally different from that now before the Federal Court of Appeal in that the latter relates to information already in the possession of the Commission whereas the present problem relates to procedural means of insuring non-disclosure of information yet to be provided to the Commission". CN also asserts that Rule 15 of the *Commission's General Rules* does not apply to this situation and could not be used to force CN to divulge further information.

This argument is somewhat similar to that advanced by CN on its second ground for review, although in this instance, CN is arguing that the error in law was actually caused by the R.T.C.'s ruling on confidentiality. The principle of *audi alteram partem* requires an administrative tribunal to listen to both sides of an issue before making a decision. CN's view is that the R.T.C. ruling prevented CN from putting its side before the tribunal.

We would note that CN was given full rights to cross-examine witnesses at the public hearing and that it took advantage of those rights; of course, the purpose of cross-examination is to weaken the opponent's case and to strengthen one's own position. CN was also given the opportunity to present all or part of its evidence at the public hearing or at an *in camera* session. The railway declined to do so. Furthermore, CN did submit confidential information relevant to

effectivement présenté au Comité des renseignements confidentiels pertinents aux questions d'établissement des coûts pendant la période de deux ans qu'a duré l'enquête jusqu'à la tenue de l'audience publique d'octobre 1984.

À l'audience, le Comité a entendu tous les arguments des parties et a déterminé, conformément à la règle 15, que les éléments de preuve confidentiels du CN seraient entendus à une séance à huis clos réunissant seulement un avocat et des conseillers indépendants mais aucun concurrent du CN.

La décision du C.T.C.F. n'a pas satisfait le CN, qui a demandé l'autorisation d'interjeter appel de la décision à la Cour d'appel fédérale.

Conformément au paragraphe 276(1) et à l'article 331 de la *Loi sur les chemins de fer* et à la règle générale 15, nous sommes d'avis que le C.T.C.F. est pleinement autorisé à exiger que le CN dépose des renseignements supplémentaires dans le cadre de l'enquête du Comité. La divulgation de données déposées devient matière à décision que le Comité doit rendre en restant dans le cadre réglementaire et de procédures en place.

Le C.T.C.F. a rendu une décision, et nous sommes d'avis que le CN ne peut prétendre que ce faisant, le Comité l'a empêché de déposer des documents d'appui lors de l'audience ou qu'il ne le fera que confidentiellement à des conditions qui lui conviennent.

Nous ne pensons pas que la décision du C.T.C.F. a privé le CN d'une audience équitable ni qu'elle a enfreint des règles de la justice naturelle. À notre avis, elle ne constitue pas un motif de révision.

4. Le CN a aussi prétendu que l'*ordonnance provisoire R-37611* a soulevé une importante question de principe relativement à la méthode d'établissement des coûts en général et au Programme de remise en état des chemins de fer à Terre-Neuve en particulier.

En faisant valoir cet argument comme motif de révision, le CN signale la manière dont le C.T.C.F. traite les renseignements qu'il lui a présentés en matière de coûts et de commercialisation et les conséquences que cela pourrait

the costing issues to the Committee on an ongoing basis during a two-year period of the investigation leading up to the public hearing in October, 1984.

At the hearing, the Committee listened to full argument from the parties and determined pursuant to Rule 15 that CN's confidential evidence would be heard at an *in camera* session to be attended only by independent counsel and advisors and not by competitors of CN.

The R.T.C. ruling did not satisfy CN and the railway has sought Leave to Appeal the ruling in the Federal Court of Appeal.

Pursuant to sections 276(1) and 331 of the *RA* and Rule 15, it is our view that the R.T.C. has clear authority to require CN to file further information as part of the Committee's investigation. The disclosure or non-disclosure of the data filed then becomes a matter for decision by the Committee within the existing statutory and procedural framework.

The R.T.C. made its ruling and it is our conclusion that CN cannot use that to argue that it was prevented from filing supporting evidence at the hearing or that it will only do so now under confidentiality conditions acceptable to CN.

We do not consider the R.T.C. ruling to have deprived CN of a fair hearing nor breached the rules of natural justice. It does not, in our view, amount to a ground for review.

4. CN has also claimed that interim *Order R-37611* raises an important matter of principle concerning costing methodology generally and the Rail Revitalization Program in Newfoundland in particular.

In arguing this as a ground for review, CN refers to the R.T.C.'s treatment of the railway's cost and marketing information in this case and the potentially adverse effect such treatment might have on commerce and the future rela-

avoir au chapitre du commerce et des relations futures entre l'organisme de réglementation et l'industrie concernée.

Comme l'a souligné l'avocat d'ACE, le CN a déjà demandé l'autorisation d'interjeter appel de la décision du C.T.C.F. auprès de la Cour d'appel fédérale au sujet de la divulgation à huis clos de l'information relative aux coûts. À notre avis, vu que la question est devant un autre tribunal et ne fait pas précisément l'objet d'une requête en révision, elle ne devrait pas être traitée par le Comité de révision. En conséquence, elle ne constituerait pas un motif de révision.

5. En réponse à ACE et à l'Association canadienne du camionnage (ACC), le CN a soulevé ce que nous pourrions considérer comme un cinquième motif de révision, bien que le CN ne l'ait pas cité comme tel.

Le CN déclare à la page 5, en réponse à ACE:

> (Traduction) La décision concernant la divulgation des coûts a empêché le CN de fournir une information capitale qui aurait modifié en profondeur la décision du C.T.C.F. sur les CRV. En vue de confirmer ce que nous avançons, nous aimerions exposer les constatations de M. Gowan sur les CRV, basées sur les prévisions des cargaisons de retour pour les trois premiers mois de 1984:

Atlantique	80%
Saint-Laurent	60%
Toronto	60%
Hamilton	90%
Windsor	95%

> Les cargaisons réelles de retour du CN en partance du continent ont été de 60% (40% CRV) pour les trois derniers mois de 1984. M. Gowan n'était pas au courant de cette information au moment de son analyse. Les prévisions du CN relatives aux CRV sont par conséquent confirmées par les statistiques réelles de manutention. L'augmentation du trafic provient du transport de denrées non périssables acheminées par le CN, et cette augmentation ne s'est pas faite aux dépens des transporteurs routiers et maritimes en place.

Cette information est également contenue dans la réponse du CN à l'ACC. Le CN l'a pré-

tionship between the regulator and the regulated industry in similar cases.

As counsel for ACE points out in his Answer, CN has already asked for Leave to Appeal to the Federal Court of Appeal on the R.T.C.'s ruling concerning disclosure of cost information *in camera*. It is our view that since the question is currently before another forum and has not specifically been made the subject of a Review Application, it should not be addressed by the Review Committee. Accordingly, it would not constitute a ground for review.

5. In its Replies to ACE and to the Canadian Trucking Association (CTA), CN has raised what we would consider to be a fifth ground for review, although it has not been referred to as such by CN.

At page 5 of the Reply to ACE, CN states:

> The cost disclosure decision prevented CN from providing such critical information, which would have materially altered the R.T.C.'s finding on E.R.R. In confirmation of this, we would like to set forth Mr. Gowan's findings on E.R.R based on a projection of backhaul loadings during the first 3 months of 1984:

Atlantic	80%
St. Lawrence	60%
Toronto	60%
Hamilton	90%
Windsor	95%

> CN's actual backhaul loadings out of the territory for the last 3 months of 1984 was at 60% level (40% E.R.R.). This data was unavailable to Mr. Gowan at the time of his analysis. CN's projections on ERR are therefore confirmed by actual handling statistics. The increase in traffic is new non-perishable business generated by CN, and is not engaged at the expense of any existing water or highway carriers.

This information is also contained in CN's Reply to the CTA. CN brought this information

sentée à l'appui de son argument selon lequel le Comité avait commis une erreur de droit. À notre avis, il n'est pas certain que ces renseignements peuvent être considérés comme des faits nouveaux survenus depuis la date de l'ordonnance. Il est évident qu'au moins une partie de ces statistiques n'a été réunie qu'après la publication de l'ordonnance du 21 décembre 1984.

Après avoir étudié attentivement ces nouvelles données, nous sommes d'avis que cette information n'a pas une valeur probante suffisante pour modifier concrètement l'*ordonnance R-37611*.

CONCLUSION

Compte tenu de ce qui précède, le Comité de révision en a conclu que l'*ordonnance R-37611* n'est pas révisable. Par conséquent il rejette la requête en révision du CN.

forward in support of its argument for an error in law, but in our view, it is arguable that the information could have been pleaded as new facts which have arisen since the date of the order. It is evident that at least part of this statistical data could not have been collected until after the order was issued on December 21, 1984.

Having carefully considered this new data, it is our considered opinion that this information is not of sufficient probative value to materially alter *Order R-37611*.

CONCLUSION

The Review Committee has therefore concluded, for the reasons listed above, that *Order R-37611* is not reviewable and therefore CN's Application for Review is denied.

Relative à la demande des Chemins de fer nationaux du Canada pour une révision de la Décision du C.T.C.F. du 23 mars 1984 qui désignait les embranchements tributaires du transport du grain pour la campagne agricole 1984-1985 aux termes de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest; et

Relative à une révision de l'Ordonnance n° R-36489 du C.T.C.F. du 27 avril 1984 fixant le barème tarifaire annuel pour la campagne agricole 1984-1985 aux termes de l'article 39 de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest.

In the matter of the application by Canadian National Railways for review of R.T.C. Decision dated March 23, 1984 designating branch lines as grain-dependent branch lines for the crop year 1984-1985 pursuant to section 40 of the Western Grain Transportation Act; and

In the matter of a review of R.T.C. Order No. R-36489 dated April 27, 1984 prescribing the annual rate scale for crop year 1984-1985 pursuant to section 39 of the Western Grain Transportation Act.

Répertorié: Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, 28 février 1985 (Re)

Indexed as: Canadian National Railway Company, 28 February 1985 (Re)

Comité de révision: J.D. Thompson, c.r. (président), D.H. Jones, c.r. et P. Langlois.

Review Committee: J.D. Thompson, Q.C. (Chairman), D.H. Jones, Q.C. and P. Langlois.

Décision n°: 1985-02
Date de la décision: le 28 février 1985
Dossier n°: 49305

Decision No.: 1985-02
Date of Decision: February 28, 1985
File No.: 49305

Transport par chemin de fer - Designation des embranchements tributaires du transport du grain - Fixation du barème tarifaire annuel - Erreur de droit et de juridiction quant à l'application des articles 39 et 40 de la Loi nationale sur les transports, *S.R.C. 1970, chap. N-17.*

Railway transport - Designation of grain-dependent branch lines - Prescription of annual rate scale - Error in law and jurisdiction with respect to the application of sections 39 and 40 of the National Transportation Act, *R.S.C. 1970, c. N-17.*

Les Chemins de fer nationaux du Canada (ci-après CN) ont présenté des requêtes en révision de la décision du Comité des transports par chemin de fer *(ci-après C.T.C.F.) du 23 mars 1984 et de l'*ordonnance n° R-36489 *du 27 avril 1984. Le Comité de révision (ci-après Comité) devait donc déterminer si le C.T.C.F. avait commis des erreurs de droit et de juridiction quant à la désignation des embranchements tributaires du transport du grain relativement à la campagne agricole 1984-85 aux termes de l'article 40 de la* Loi sur le transport du grain de l'Ouest *ainsi qu'à l'établissement du barème tarifaire annuel conformément à l'article 39 de ladite* Loi.

Canadian National Railways (hereinafter CN) filed two applications for review of the Railway Transport Committee *(hereinafter R.T.C.)* Decision *dated March 23, 1984 and Order No. R-36489 dated April 27, 1984. The main issues to be determined by the Review Committee (hereinafter Committee) were whether the R.T.C. erred in law and jurisdiction where it made two decisions pertaining to the crop year 1984-1985 as to the designation of grain-dependent branch lines pursuant to section 40 of the* Western Grain Transportation Act *and to the prescription of the annual rate scale under section 39 of the said* Act.

Décision: *Le Comité a jugé que le C.T.C.F. n'avait commis aucune erreur de droit ou de juridiction en ce qui concernait l'exclusion de la subdivision Thicket. En vertu de l'article 40, le C.T.C.F. pouvait examiné cette subdivision de*

Decision: *The Committee considered that no error of law or jurisdiction was committed by the R.T.C. with respect to the exclusion of the Thicket Subdivision. Under section 40, the R.T.C. had jurisdiction to examine the Thicket Subdivision*

façon distincte afin de déterminer si elle était tributaire du transport du grain car cet article lui conférait le pouvoir de désigner les embranchements ou les tronçons d'embranchements tributaires du transport du grain pour la campagne agricole susmentionnée. Toutefois, le Comité a conclu que cette subdivision ne rencontrait pas les critères énoncés aux alinéas 40(2)a) et b) car aucune quantité de grain n'était reçue ou expédiée sur cette ligne et le CN ne l'utilisait pas exclusivement pour le transport du grain. Il a donc rejeté la demande de révision relative à cette subdivision.

separately to determine whether it was a grain-dependent branch line for the crop year 1984-1985. However, the Committee noted that the Thicket Subdivision did not meet the tests found in section 40(2)(a) and (b) since it did not originate or terminate grain, and in the alternative, it was not used by CN exclusively for the movement of grain. Therefore the Committee denied the application for review for this Subdivision.

Quant aux subdivisions Drumheller, Oyen et Rosetown, le Comité a estimé que le C.T.C.F. avait mal appliqué l'article 40. Ayant reconnu que ces subdivisions n'étaient pas utilisées exclusivement pour le transport du grain selon le deuxième critère énoncé à la fin de l'article 40(2), le C.T.C.F. aurait dû vérifier si elles pouvaient être désignées comme des embranchements tributaires du transport du grain selon le premier critère énoncé aux alinéas 40(2)a) et b). Le Comité a décidé qu'en l'occurrence ce critère ne s'appliquait pas car ces subdivisions n'étaient pas des embranchements selon le critère minimal énoncé à l'article 40(2).

As to the exclusion of the Drumheller, Oyen and Rosetown Subdivisions, the Committee was of the opinion that section 40 was incorrectly applied by the R.T.C. Having determined that these subdivisions failed the alternative test found in the latter part of section 40(2) since they were not used by the railway exclusively for the movement of grain, the R.T.C. should have then determined if they could be designated as grain-dependent branch lines under the first test found in section 40(2)(a) and (b). However the Committee found that this test needed not be applied since these subdivisions were not branch lines.

*Eu égard à la question de l'établissement du barème tarifaire annuel, le Comité a conclu que le CN n'avait pas de motifs suffisants pour justifier la révision de l'*ordonnance n° R-36489. *En outre, il a déclaré que l'article 39 obligeait le C.T.C.F. à déterminer les embranchements tributaires du transport du grain pendant l'année de référence et que les critères reconnus lors de l'application de l'alinéa 39(4)b) à cet effet étaient ceux établis à l'article 40.*

On the matter of the prescription of the annual rate scale the Committee found that CN had not established grounds for review of Order No. R-36489. *Pursuant to section 39, the R.T.C. had to designate the grain-dependent branch lines in respect of the base year and the criteria to be applied were the ones found in section 40.*

Le *commissaire Langlois*, dissident: *Le commissaire a estimé que le C.T.C.F. avait erré en examinant de façon distincte les subdivisions Thicket et Herchmer. Par souci d'uniformité, le C.T.C.F. aurait dû considérer la* Loi *dans son ensemble lorsqu'il a analysé l'article 40 et, par conséquent, tenir compte des stipulations énoncées à l'article 56. Aux termes de ce dernier, le millage entre Thompson Junction et Churchill constituait une ligne de chemin de fer continue. Le C.T.C.F. n'aurait donc pas dû analyser le cas de la subdivision Thicket sur le plan d'une subdivision.*

Per *Commissioner Langlois* dissenting: *Commissioner Langlois was of the opinion that the R.T.C. erred in examining the Thicket Subdivision separately from the Herchmer Subdivision. The R.T.C. should have referred to the* Act *in its entirety for purposes of consistency in considering section 40 and, accordingly, should have followed the reference found in section 56. For purposes of the section 56, the mileage between Thompson Junction and Churchill constituted one continuous line of railway. Therefore, the R.T.C. should not have considered the Thicket Subdivision on a subdivision basis.*

Par ailleurs, le commissaire a jugé que la décision du C.T.C.F. relative aux subdivisions Rosetown, Drumheller et Oyen devait être révisée car le C.T.C.F. avait mal appliqué les critères énoncés à l'article 40. Le C.T.C.F. a estimé que ces subdivisions n'étaient pas des embranchements tributaires du transport du grain car elles ne satisfaisaient pas aux exigences du second critère. Le commissaire a indiqué que le C.T.C.F. aurait dû alors vérifier si ces subdivisions rencontraient le premier critère prévu aux alinéas 40(2)a) et b) avant de conclure à l'exclusion de ces embranchements. Il aurait donc fallu retourné le dossier au C.T.C.F. afin qu'il examine ce point.

Quant à la question de la détermination du barème tarifaire, le commissaire n'a pas partagé l'opinion du Comité, à savoir que le C.T.C.F. avait eu raison d'appliquer les critères énoncés à l'article 40 de la Loi pour déterminer si ces lignes étaient en fait tributaires du transport du grain pendant l'année de référence. En outre, il a jugé qu'en vertu de l'alinéa 39(4)b), le C.T.C.F. ne pouvait pas désigner avec effet rétroactif les embranchements comme ayant été tributaires du transport du grain pendant l'année de référence.

On the other hand, the Commissioner was of the opinion that the decision of the R.T.C. with respect to the designation of the Drumheller, Oyen and Rosetown Subdivisions was reviewable since the criteria set forth in section 40 were incorrectly applied by the R.T.C. The R.T.C. excluded these lines on the basis that they did not meet the requirements of the alternative test. The Commissioner stated that the R.T.C. should have examined these Subdivisions to determine whether they meet the criteria of the first test set out in subsections 40(2)(a) and (b) before it decided to exclude these lines. Commissioner Langlois would have, therefore, referred this matter back to the R.T.C. for review.

As to the issue pertaining to the prescription of the Annual Rate Scale, the Commissioner disagreed with the decision of the Committee that the criteria to be applied by the R.T.C. to designate the grain-dependent branch lines in respect of the base year were the ones found in section 40. In addition he was of the opinion that section 39(4)(b) did not permit the R.T.C. to retroactively designate branch lines as having been grain-dependent in the base year.

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.C.F., datée du 22 janvier 1979.
Décision du C.T.C.F., datée du 23 mars 1984.
Décision du C.T.C.F., datée du 14 juin 1984.
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-36489, datée du 27 avril 1984.

Decisions and Orders referred to

R.T.C. Decision, dated January 22, 1979.
R.T.C. Decision, dated March 23, 1984.
R.T.C. Decision, dated June 14, 1984.
R.T.C. Order No. R-36489, dated April 27, 1984.

Lois citées

Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 11.
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 63, 64.
Loi sur le transport du grain de l'Ouest, S.C. 1980-81-82-83, chap. 168, art. 39, 39(4)b), 40, 40(2), 40(2)a), 40(2)b), 56b).

Statutes referred to

Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 11.

National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 63, 64.
Western Grain Transportation Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 168, ss. 39, 39(4)(b), 40, 40(2), 40(2)(a), 40(2)(b), 56(b).

Doctrine citée

Rapport du C.T.C.F., *Forecasting of Railway Costs in the Movement of Western Grain for Crop year 1983/84*, daté du 20 avril 1983.

Authorities referred to

R.T.C. report entitled *Forecasting of Railway Costs in the Movement of Western Grain for Crop year 1983/84*, dated April 20, 1983.

Rapport du C.T.C.F., *Calcul du barème annuel pour le transport ferroviaire du grain de l'Ouest pour la campagne agricole 1984-1985*, daté du 27 avril 1984.

Comparutions

Serge Cantin, procureur général, Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada; Allan H. Turnbull, procureur, Canadien Pacifique Limitée; D.A. McWhinnie, pour le Procureur général de la province de l'Alberta; Marshall Rothstein, c.r., pour la Western Grain Elevators Association; Dianne Nicholas, avocat de la Commission canadienne des transports.

DÉCISION

La *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* (ci-après la *Loi*) promulguée en novembre 1983 impose à la Commission canadienne des transports (ci-après la C.C.T.) l'obligation de désigner et de publier, à chaque année, la liste des embranchements tributaires du transport du grain pour la campagne agricole suivante. En conséquence, le Comité des transports par chemin de fer (ci-après le "C.T.C.F.") a demandé à la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (ci-après le "CN") de déposer des données sur les coûts, les recettes et le trafic à l'égard des embranchements qui, à leur avis, devraient être désignés comme tributaires du transport du grain pour la campagne agricole 1984-1985. La présentation du CN proposait une augmentation de 1164,8 milles par rapport aux 2935,6 milles d'embranchements du CN désignés à ce titre pour la campagne agricole 1983-1984 par le C.T.C.F. le 30 mars 1983, avant l'adoption de la *Loi*.

Par la suite, le C.T.C.F. a émis sa décision relative à la désignation des embranchements tributaires du transport du grain pour la campagne agricole 1984-1985 le 23 mars 1984 dans laquelle il réduisait de 642,77 milles la proposition du CN. Ayant reçu les Motifs de la décision, en date du 14 juin 1984, le CN a présenté une demande de révision et déclarait que les 642,77 milles des subdivisions Drumheller, Oyen et Rosetown, ainsi que le tronçon nord de la subdivision Thicket avaient été exclus sans raison par le C.T.C.F.

R.T.C. staff report entitled *Determination of the Annual Rate Scale for the Movement of Western Grain by Rail for Crop year 1984-1985*, dated April 27, 1984.

Appearances

Serge Cantin, General Solicitor, Canadian National Railways; Allan H. Turnbull, Solicitor, Canadian Pacific Limited; D.A. McWhinnie, for the Attorney-General of the Province of Alberta; Marshall Rothstein, Q.C., for the Western Grain Elevators Association; Dianne Nicholas, Counsel for the Canadian Transprot Commission.

DECISION

The *Western Grain Transportation Act* (hereinafter "*WGTA*") was enacted in November 1983 and confers upon the Canadian Transport Commission (hereinafter "C.T.C.") the statutory requirement each year to designate and publish a list of the grain-dependent branch lines for the next crop year. Accordingly, the Railway Transport Committee (hereinafter "R.T.C.") requested Canadian National Railways (hereinafter "CN") to file cost, revenue and traffic data in respect of those branch lines that in their opinion should be designated grain-dependent for the crop year 1984-1985. In its submission, CN proposed an addition of 1164.8 miles to the 2935.6 miles of CN branch lines which had been specified as grain-dependent for 1983-1984 by the R.T.C. on March 30, 1983, before the passage of the *WGTA*.

The R.T.C. subsequently issued its decision on the designation of grain-dependent lines for the crop year 1984-1985 on March 23, 1984 and, in this decision a total of 642.77 miles were deducted from CN's proposal. CN, having received the Reasons for Decision, dated June 14, 1984, submitted an Application for Review and claimed that the Drumheller, Oyen, Rosetown, and the northerly part of Thicket Subdivisions, which made up the 642.77 miles in question, were wrongly excluded by the R.T.C.

En vertu de l'article 39 de la *Loi*, la Commission doit, au plus tard le 30 avril de chaque année, faire une estimation, pour la prochaine campagne agricole, des coûts variables liés au volume des compagnies ferroviaires pour le transport du grain ainsi que les coûts variables liés à la ligne pour les embranchements tributaires du transport du grain pour la campagne agricole suivante. Par l'*ordonnance n° R-36489*, du 27 avril 1984, le C.T.C.F. fixait le barème tarifaire annuel pour la campagne agricole 1984-1985. Le C.T.C.F. n'a pas rajusté les frais afférents aux lignes du CN, comme le stipule l'alinéa 39(4)b), en fonction des adjonctions. Par conséquent, le CN a présenté une demande de révision fondée sur le fait que le C.T.C.F. n'avait pas rajusté les coûts variables afférents aux lignes en tenant compte des embranchements tributaires du transport du grain supplémentaires pour la campagne agricole 1984-1985, conformément à l'alinéa 39(4)b) de la *Loi*.

Section 39 of the *WGTA* also requires the Commission, on or before April 30th of each year, to estimate for the next crop year the volume-related variable costs of the railway companies for the movement of grain and the line-related variable costs for grain-dependent branch lines with respect to the next crop year. The R.T.C., by *Order No. R-36489* issued on April 27, 1984, prescribed the annual rate scale for the 1984-85 crop year. The R.T.C. did not adjust CN's line-related costs, as provided for in section 39(4)(b) to account for the lines which had been added. CN subsequently submitted an Application for Review on the basis that the R.T.C. failed to adjust the line-related variable costs by taking into account the additional grain-dependent lines for the crop year 1984-1985 pursuant to section 39(4)(b) *WGTA*.

Au début, le Comité de révision a suspendu son étude des demandes de révision et en a informé le CN, car ce dernier avait averti qu'il poursuivait la cause en Cour d'appel fédérale. Toutefois, le 19 décembre 1984, l'avocat du CN a informé le Comité que le CN retirait sa requête en Cour fédérale en vertu de l'article 64 de la *Loi nationale sur les transports*. À ce moment, le CN a demandé au Comité de révision d'étudier sans délai ses demandes.

The Review Committee initially suspended its consideration of these applications for review, and so informed CN, because CN had advised that it would be pursuing its remedy in the Federal Court of Appeal. However, on December 19, 1984, counsel for CN advised the Committee that CN would not be pursuing its application in Federal Court under section 64 of the *National Transportation Act*. At that time, CN requested that the Review Committee consider CN's applications on an urgent basis.

Le Comité a décidé d'entendre la cause les 28 et 29 janvier 1985 dans la ville de Hull (Québec). Le Comité de révision a également informé le CN que la preuve lui incombait, à savoir si l'*ordonnance R-36489* et la *décision du C.T.C.F.* du 23 mars 1984 pouvaient faire l'objet d'une révision en ce qui a trait aux deux demandes de révision et que, dans l'affirmative, le Comité tiendrait audience.

The Committee determined that a hearing would be held in the City of Hull, Québec on January 28 and 29, 1985. CN was also advised by the Review Committee that it would have to assume the burden of proof with respect to the question of reviewability regarding the two Applications for Review and that the Review Committee would conduct an oral hearing on the Review Applications if it found that *Order No. R-36489* and *R.T.C. Decision* dated March 23, 1984 were reviewable.

STATUTS PERTINENTS

39.(1) Au présent article, "dernière année de référence" s'entend, à l'égard d'une campagne agricole, de la dernière année civile ou campagne agricole pour laquelle la Commission a déterminé les coûts variables conformément à l'article 38; cependant, pour les

RELEVANT STATUTES

39.(1) In this section, "most recent base year" in respect of any crop year, means the latest calendar year or crop year for which variable costs have been determined by the Commission pursuant to section 38, except that for the 1984-85 crop year and the 1985-

campagnes agricoles de 1984-1985 et 1985-1986 la dernière année de référence est réputée être la campagne agricole 1981-1982, pour laquelle les coûts variables sont réputés avoir été déterminés par la Commission comme il suit:

a) coûts variables afférents au volume: 590,0 millions de dollars;

b) coûts variables afférents aux lignes pour les embranchements tributaires du transport du grain: 104,7 millions de dollars.

(2) Après consultation du Comité, la Commission estime, au plus tard le 30 avril de chaque année, pour la campagne agricole suivante, conformément aux paragraphes (4) et (5), les coûts variables afférents au volume supportés par les compagnies de chemin de fer pour les mouvements du grain et les coûts variables afférents aux lignes supportés par elles pour les embranchements désignés par la Commission en vertu de l'article 40 comme tributaires du transport du grain pour cette campagne agricole.

(4) Les coûts variables visés au paragraphe (2) sont estimés par application de l'indice des prix ferroviaires approuvé par la Commission aux coûts suivants:

a) les coûts variables afférents au volume supportés par les compagnies de chemin de fer pour les mouvements du grain effectués pendant la dernière année de référence, rajustés en fonction de la différence entre les mouvements du grain, en tonnes, effectués pendant la dernière année de référence, et les mouvements du grain en tonnes, qui, selon l'estimation de l'administrateur, seront effectués pendant la campagne agricole suivante;

b) les coûts variables afférents aux lignes supportés par les compagnies de chemin de fer pendant la dernière année de référence à l'égard des embranchements désignés par la Commission pour cette année de référence comme tributaires du transport du grain, rajustés en fonction

86 crop year the most recent base year shall be deemed to be the 1981-82 crop year and the variable costs with respect to that crop year shall be deemed to have been determined by the Commission as follows, namely,

(a) volume-related variable costs, $590 million; and

(b) line-related variable costs for grain-dependent branch lines, $104.7 million.

(2) After consultation with the Committee, the Commission shall, on or before April 30th of each year, estimate, for the next crop year, in accordance with subsections (4) and (5), the volume-related variable costs of the railway companies for the movement of grain and the line-related variable costs for branch lines of the railway companies that have been designated as grain-dependent branch lines in respect of the next crop year by the Commission pursuant to section 40.

(4) The variable costs referred to in subsection (2) shall be estimated by applying the railway price indices, as approved by the Commission, to

(a) the volume-related variable costs of the railway companies for the movement of grain for the most recent base year, adjusted to take into account the difference between the tonnage of grain moved in the most recent base year and the tonnage of grain that, in the estimation of the Administrator, will be moved in the next crop year; and

(b) the line-related variable costs of the railway companies for the most recent base year in respect of branch lines that have been designated by the Commission as grain-dependent branch lines in respect of that base year, adjusted to take into account railway branch lines that have been

des adjonctions ou des radiations effectuées dans la liste de ces embranchements depuis la dernière année de référence.

40.(1) La Commission désigne, au plus tard le 31 mars de chaque année, les embranchements ou tronçons d'embranchement de la division de l'Ouest réputés être, pendant la campagne agricole suivante, des embranchements tributaires du transport du grain et en publie la liste conformément aux modalités qu'elle détermine.

(2) La Commission procède à la désignation prévue au paragraphe (1) si, à son avis, sur la moyenne des trois dernières années civiles ou campagnes agricoles:

a) les mouvements du grain, en tonnes, effectués sur la ligne ou le tronçon de ligne en cause constituaient au moins soixante pour cent de son trafic total, en tonnes;

b) la différence entre les revenus de fret et les coûts variables afférents au volume liés au trafic, à l'exception des mouvements du grain, de la compagnie de chemin de fer exploitant cette ligne ne dépasse pas les coûts de l'exploitation.

Elle procède également à la désignation si, à son avis, la ligne ou le tronçon de ligne ne sont utilisés par la compagnie de chemin de fer que pour des mouvements du grain.

MATIÈRE À RÉVISION

Dans sa demande de révision, le CN soutient que la *décision du C.T.C.F.* du 23 mars 1984 et l'*ordonnance n° R-36489* renferment des erreurs de droit et soulèvent une importante question de principe. Les questions soulevées à l'audience qui doivent être résolues par le Comité de révision peuvent se résumer de la façon suivante:

added to or deleted from the list of grain-dependent branch lines since the most recent base year.

40.(1) The Commission shall, on or before the 31st day of March of each year, designate and in the manner it determines publish, a list of the railway branch lines or segments thereof in the Western Division that shall be deemed to be grain-dependent branch lines for the next crop year.

(2) The Commission shall make the designation under subsection (1) where it is of the opinion that, based on the average of the three immediately preceding calendar or crop years,

(a) the tonnage of grain moved that originated or terminated on the line or segment thereof was equal to or greater than sixty per cent of the total tonnage of all traffic that originated or terminated on the line or segment thereof, and

(b) the freight revenue less volume-related variable costs in respect of traffic other than movement of grain received by the railway company that operates the line or segment thereof did not exceed the cost associated with the line or segment thereof,

or where it is of the opinion that the line or segment thereof is not used by the railway company for operations other than the movement of grain.

GROUNDS FOR REVIEW

In its applications for a review, CN maintains that *R.T.C. Decision* dated March 23, 1984 and R.T.C. *Order No. R-36489* each contain errors of law and raise an important matter of principle. The issues which were raised at the hearing which require determination by the Review Committee can be summarized as follows:

1) la question de possibilité de révision;
2) la question de la subdivision Thicket;
3) la question des subdivisions Rosetown, Drumheller et Oyen;
4) l'établissement du barème tarifaire annuel, en particulier la question de l'alinéa 39(4)b) de la *Loi*.

LA QUESTION DE POSSIBILITÉ DE RÉVISION

À ce sujet, le CN, appuyé par Canadien Pacifique Limitée (ci-après le "CP"), soutient que les demandes de révision soulevaient des points de droit ou de juridiction et par conséquent d'importantes questions de principe que le Comité de révision (ci-après le Comité) devrait résoudre. Les arguments invoqués à l'appui des allégations du CN au sujet d'erreurs de droit et de juridiction seront détaillés plus loin dans la présente décision.

Le procureur de la *Western Grain Elevators Association* (ci-après la "WGEA") a fait référence à l'article 63 de la *Loi nationale sur les transports* qui donne à la Commission le privilège d'annuler, de changer ou de modifier toutes les ordonnances ou décisions déjà prises. M. Marshall Rothstein, procureur de la WGEA, a déclaré qu'en exerçant son droit de réviser ou non les décisions, le Comité doit étudier tous les aspects. Se fondant sur tous les aspects, M. Rothstein estime que les deux *décisions du C.T.C.F.* ne devraient pas être révisées. Pour soutenir son affirmation, il a soulevé les points suivants:

1) En dépit de son droit d'en appeler de la décision, le CN n'a pas présenté son avis d'appel à temps comme l'exigent les règlements de la Cour fédérale.

2) Le moment choisi pour présenter sa demande de révision, soit quelque huit ou neuf mois après les décisions du C.T.C.F., porte préjudice aux parties opposées au CN parce que la désignation des embranchements tributaires du transport du grain pour 1985-1986 sera bientôt faite. En raison de cela, les par-

1) the matter of reviewability;
2) the Thicket subdivision issue;
3) the Rosetown, Drumheller, and Oyen Subdivisions issue;
4) the issue of the prescription of the annual rate scale and more particularly the matter of section 39(4)(b) of the *WGTA*.

THE REVIEWABILITY ISSUE

On the matter of reviewability, CN, supported by Canadian Pacific Limited (hereinafter "CP"), submitted that the applications for review raised questions of law or jurisdiction and, consequently, important matters of principle which the Review Committee (hereinafter "Committee") should determine. The arguments advanced to the Committee in support of CN's allegations of error in law and jurisdiction will be detailed further in this decision.

Counsel for the Western Grain Elevators Association (hereinafter "WGEA") referred the Committee to section 63 of the *National Transportation Act* and the discretion it affords the Commission in reviewing, rescinding, changing, altering or varying any order or decision made by it. Counsel for the WGEA, Mr. Marshall Rothstein, submitted that in exercising its discretion whether or not to review the decisions, the Committee should look at all of the circumstances. It was Mr. Rothstein's submission that, based on all of the circumstances, the two decisions of the R.T.C. should not be reviewed. In support of this submission he raised the following points:

1) That CN, although it had been granted leave to appeal, did not pursue that avenue by filing its Notice of Appeal in time as required by the Federal Court Rules.

2) The timing of the review some eight or nine months after the R.T.C. decisions, would be prejudicial to those adverse in interest to CN because the determination of the grain-dependent lines for 85-86 is fast approaching. In light of this fact, parties adverse would be left with no effective timely redress should the

ties opposées n'auraient pas le temps de bien préparer leur défense si le Comité de révision décidait en faveur du CN.

3) La *Loi* prévoit un mécanisme de révision qui doit être terminé au plus tard le 31 mars 1986 et ce serait là le bon forum pour déterminer les questions soulevées par ces demandes de révision.

4) Les demandes de révision ont été faites parce que le CN n'a pas soulevé la question des embranchements tributaires du transport du grain avant que la *Loi* ne soit en vigueur. Selon M. Rothstein, le CN a eu tout le temps voulu pour que le Parlement traite de la question pendant le processus de négociation, avant l'adoption de la *Loi*, afin que ses préoccupations soient traitées dans la *Loi* elle-même.

5) Le Comité de révision ne disposait pas d'un dossier complet.

6) Les demandes du CN manquaient de substance et les *décisions du C.T.C.F.* étaient correctes et justes. M. Rothstein soutient également que les demandes de révision soulevaient des questions auxiliaires comme la distinction entre une ligne principale et un embranchement et c'est seulement une révision complète qui permettrait de tenir compte de tous ces points. À son avis, cette révision complète ne pourrait être effectuée par le Comité de révision pendant la présente audience et devrait avoir lieu pendant la révision obligatoire qui se tiendra en 1986.

Après avoir longuement entendu les arguments sur la question de la révision le jury a décidé qu'elle était synonyme de la justification des demandes de révision et qu'il était préférable que les parties présentent leurs arguments détaillés portant sur les demandes de révision.

Review Committee give a decision favourable to CN.

3) The *Act* provides a self-contained review mechanism which is to be completed on or before March 31, 1986 and that would be the appropriate forum in which to determine the issues raised by these applications for review.

4) That the applications for review stem from the fact that CN did not diligently address the matter of grain-dependent lines before the *WGTA* came into effect. According to Mr. Rothstein, CN had ample opportunity to have Parliament deal with the matter throughout the negotiating process leading up to the enactment of the *WGTA*, to ensure that its concerns be addressed by the *Act* itself.

5) That the Review Committee did not possess a complete record.

6) That CN's applications lacked substance and that the *decisions of the R.T.C.* were correct and just. Mr. Rothstein also argued that the review applications raised ancillary and related matters such as the main line-branch line issue, and a proper comprehensive review would be required to take into account all of these matters. This comprehensive review, in his opinion, could not be conducted by the Review Committee in the context of this hearing, but should instead take place in the statutory review which will occur in 1986.

After hearing lengthy argument on the matter of reviewability the Panel determined that the matter of the reviewability was so synonymous with the merits of the two applications for review that it was advisable for the parties to present to the Panel their substantive arguments on the applications for review.

RÉSUMÉ DE LA PREUVE

Chemins de fer nationaux du Canada

Le CN soutient que la C.C.T., en s'acquittant de ses devoirs aux termes de la *Loi*, devrait se fonder sur l'article 11 de la *Loi d'interprétation* qui stipule que: "Chaque texte législatif est censé réparateur et doit s'interpréter de la façon juste, large et libérale la plus propre à assurer la réalisation de ses objets."

Le C.T.C.F. a exclu les subdivisions Drumheller, Oyen et Rosetown de la liste des embranchements tributaires du transport du grain et estime qu'à son avis le CN utilise ces embranchements pour des activités autres que le transport du grain, notamment pour acheminer d'autres marchandises, et que, par conséquent, ils ne devraient pas être désignés comme tributaires du transport du grain en vertu de l'article 40 de la *Loi*. M. Cantin, le procureur du CN, a référé le Comité au tableau 1 de la *décision du C.T.C.F.* qui établit que, en ce qui a trait au trafic du grain reçu ou expédié, le trafic en sus était de neuf pour cent seulement pour la subdivision Drumheller, douze pour cent pour la subdivision Oyen et quatre pour cent pour la subdivision Rosetown. Le CN soutient que ces trois subdivisions respectent les exigences prescrites à l'alinéa 40(2)a) de la *Loi*. Le CN déclare que le C.T.C.F. n'avait pas le droit de tenir compte du trafic en sus ou du trafic en transport intermédiaire pour la désignation des lignes tributaires du transport du grain. Selon M. Cantin, le critère établi dans la dernière partie de l'article 40(2): "Elle procède également à la désignation si, à son avis, la ligne ou le tronçon de ligne ne sont utilisés par la compagnie de chemin de fer que pour des mouvements du grain." visait les lignes qui ne servent pas à recevoir ou à expédier du grain, mais qui néanmoins sont exclusivement utilisées pour le mouvement du grain ou pour des activités connexes. En outre, le CN n'a pas su si le C.T.C.F. avait exclu ces embranchements en vertu des critères de l'alinéa 40(2)a) et b) ou bien de la dernière partie de l'article 40.

Selon la position du CN, l'article 40 énonce deux critères: le premier étant le tonnage combiné aux recettes du fret et le deuxième l'utilisation exclusive de la ligne pour les mouvements du grain. Le CN prétend que la question du trafic en sus et du trafic en transport inter-

SUMMARY OF THE EVIDENCE

Canadian National Railways

CN submitted that the C.T.C., in discharging its duties under the *WGTA*, should be guided by section 11 of the *Interpretation Act* which provides that: "Every enactment shall be deemed remedial and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its object."

The R.T.C. had excluded the Drumheller, Oyen and Rosetown Subdivisions from its list of grain-dependent lines and stated that, in its opinion these lines were used by CN for operations other than the movement of grain, namely the carriage of non-grain overhead traffic and therefore, should not be designated as grain-dependent under section 40 of the *WGTA*. Counsel for CN, Mr. Cantin, referred the Panel to Schedule 1 of the *R.T.C. Decision* which revealed that, with respect to originating and terminating traffic, the non-grain traffic amounted to only nine per cent for the Drumheller Subdivision, twelve per cent for the Oyen Subdivision and four per cent for Rosetown Subdivision. It was CN's submission that these three subdivisions qualified under the test prescribed in section 40(2)(a) of the *WGTA*. CN argued that it was improper for the R.T.C. to have considered the matter of overhead or bridge traffic in its designation of grain-dependent lines. Mr. Cantin argued that the test found in the latter part of section 40(2) which reads: "... where it is of the opinion that the line or segment thereof is not used by the railway company for operations other than for the movement of grain" was intended for lines which do not originate or terminate grain traffic, but nevertheless are used exclusively for the movement of grain or grain-related operations. In addition, CN advised that it did not know whether the R.T.C. had rejected the lines under the section 40(2)(a) and (b) test or under the alternative test found in the latter part of section 40.

It was CN's position that section 40 provides two tests: firstly, the tonnage combined with the freight revenue test, and secondly, the test of the exclusive use of the line for grain-related movements. CN submitted that the matter of overhead and bridge traffic had been carefully

médiaire a été étudiée en détail dans la *décision du C.T.C.F.* relative à la distinction entre une ligne principale et un embranchement qui a établi qu'on ne doit pas tenir compte du trafic en sus ou en transport intermédiaire lorsqu'on détermine les pertes réelles des embranchements. Selon le CN, le critère de l'article 40(2)a) s'applique au trafic seulement, que ce soit du grain ou non, qui est soit reçu ou expédié sur la ligne. Le CN a également souligné que le trafic en sus sur cette ligne en particulier se terminait à Calgary qui n'est pas un point inclus sur la ligne qui avait été soumise pour être désignée pour le transport du grain. Selon M. Cantin, Calgary n'a pas été inclu parce qu'il ne satisfaisait pas aux critères établis dans la *Loi* ce qui l'excluait d'office. De plus, la majorité du trafic à Calgary est dirigé sur d'autres lignes du CN.

Le CN soutient également que l'exclusion de la subdivision Thicket de la liste des lignes tributaires du transport du grain pour la campagne agricole 1984-1985 n'est pas fondée. Le Comité déclare que: "Aucune quantité de grain n'a été reçu ou expédié dans le tronçon de la subdivision Thicket et par conséquent, le Comité est d'avis que ce tronçon ne satisfait au critère établi à l'alinéa 40(2)a) de la *Loi* et qu'il ne devrait donc pas être désigné comme tributaire du transport du grain." Dans son argumentation, le CN soutient qu'il y avait deux questions à régler: la première, à savoir si la ligne allant de Thompson Junction à Churchill est une ligne de chemin de fer continue et la deuxième, si cette ligne répond au critère du paragraphe 40(2) de la *Loi* comme ligne tributaire du transport du grain. M. Cantin s'appuyait sur le paragraphe 56b) de la *Loi* qui fait référence à: "l'exploitation de la ligne de chemin de fer de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada de Thompson Junction à Churchill". Le CN soutient que la ligne de chemin de fer allant de Thompson Junction à Churchill est en fait une ligne de chemin de fer continue et que, pour cette raison, le C.T.C.F. ne pouvait la diviser en se fondant sur des noms de subdivisions.

M. Cantin a également fait référence à la *décision du C.T.C.F.* du 22 janvier 1979 relative à la distinction entre une ligne principale et un embranchement, où l'on considère que la ligne allant de Thompson Junction à Churchill est un embranchement qui sert au mouvement d'une importante quantité de grain. Le CN allègue que dans toute la décision sur les lignes principales

considered in the *R.T.C.'s Main line/Branch line Decision* which determined that overhead or bridge traffic should not be considered in determining the actual losses on branch lines. According to CN, the test outlined in section 40(2)(a) applies only to traffic, either grain or non-grain, which either originates or terminates on the line. CN also pointed out that the overhead traffic moving on this particular line terminated at Calgary which was not a point included in the line which had been submitted for designation as a grain-dependent line. According to Mr. Cantin, the point of Calgary was not included in the line because it would not meet the criteria set out in the *WGTA* and would therefore have been excluded. In addition, much of the traffic at Calgary has an alternative routing over CN lines.

CN also argued that the Thicket Subdivision had been incorrectly excluded from the list of grain-dependent lines for crop year 1984-85. The Committee had stated that: "The Thicket segment does not have any originating or terminating grain tonnage and therefore, in the opinion of the Committee, does not satisfy the criteria in section 40(2)(a) of the *Act* and should not be designated as grain-dependent". In its argument, CN maintained that there were two points to be addressed; firstly, whether the line from Thompson Junction to Churchill forms a continuous line of railway and, secondly, whether that line qualifies under section 40(2) of the *WGTA* as a grain-dependent line. Mr. Cantin relied on section 56(b) of the *WGTA* which refers to: "The operation of the line of railway of the Canadian National Railway Company from Thompson Junction to Churchill". CN argued that the segment of line from Thompson Junction to Churchill constitutes one continuous line of railway and that it was therefore improper for the R.T.C. to have segmented it on the basis of subdivision names.

Mr. Cantin also referred to the Main line/Branch line *Decision of the R.T.C.* dated January 22, 1979, page 8, where the line from Thompson Junction to Churchill was considered to be a branch line with a significant volume of grain. CN submitted that at all times in the *Main line/Branch line Decision*, lines of railway were analysed according to the geographical

pales et les embranchements, les lignes de chemin de fer ont été étudiées selon leur endroit géographique et les liens qu'elles créaient entre les lieux géographiques, et non selon les noms des subdivisions. Le CN soutient donc que la ligne de chemin de fer était le total de milles de chemin de fer continu sans tenir compte des noms des subdivisions. Ainsi, la ligne de chemin de fer présentée comme Thicket/Herchmer n'aurait pas dû être divisée par le C.T.C.F. en fonction des noms des subdivisions. En outre, si cette ligne est considérée comme une entité, elle répond aux critères énoncés à l'alinéa 40(2)a) de la *Loi*.

En ce qui a trait au critère de l'alinéa 40(2)b) M. Cantin allègue que cela touche seulement les recettes provenant de la quantité de grain reçu ou expédié. Il soutient que son interprétation de l'alinéa 40(2)b) était nécessaire en raison du critère de l'alinéa 40(2)a) qui ne traite que du mouvement du grain reçu ou expédié.

Ensuite le CN a présenté au jury ses arguments détaillés sur la deuxième demande de révision relative à l'établissement du barème tarifaire annuel. Le 27 avril 1984, le C.T.C.F. a publié l'*ordonnance n° R-36489* sur l'établissement du barème tarifaire annuel pour la campagne agricole 1984-1985. Un rapport des membres du personnel du C.T.C.F., de la même date, "*Calcul du barème annuel pour le transport ferroviaire du grain de l'Ouest pour la campagne agricole 1984-1985*" démontre sur quoi se fonde le calcul.

> Comme l'article 39(4)b) de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* stipule que les frais variables associés aux lignes doivent être "rajustés en fonction des adjonctions ou des radiations effectuées dans la liste de ces embranchements depuis la dernière année de référence", le Comité des transports par chemin de fer a déterminé la longueur des embranchements servant au transport du grain pour la campagne agricole 1981-1982 selon les critères maintenant définis à l'article 40 de la *Loi*. Le tableau 13 donne également la longueur (établie provisoirement) des embranchements servant au transport du grain pour la campagne agricole 1981-1982 ainsi que l'indice de rajustement associé aux lignes, qui est établi en

location or the links they provided between geographical locations, and not according to subdivision names. CN therefore submitted that the line of railway was the total mileage of continuous line of railway irrespective of the naming of the subdivision. Accordingly, the line of railway which was submitted as Thicket/ Herchmer should not have been segmented by the R.T.C. on the basis of subdivision names. Furthermore, if considered as a whole, the line would meet the test set forth in section 40(2)(a) of the *WGTA*.

With respect to the test found in section 40(2)(b), Mr. Cantin argued that it referred to freight revenue arising from originating and terminating traffic only. He submitted that this interpretation of section 40(2)(b) was necessary in view of the test found in section 40(2)(a) which deals with originating and terminating traffic.

CN then provided the Panel with its substantive arguments with respect to its second Application for Review pertaining to the prescription of the annual rate scale. The R.T.C. had issued on April 27, 1984, *Order No. R-36489* which prescribed the annual rate scale for the 1984-85 crop year. The basis on which the rate scale was developed was shown in an R.T.C. staff report bearing the same date and entitled "*Determination of the Annual Rate Scale for the Movement of Western Grain by Rail for Crop Year 1984-1985*". In that report, the R.T.C. stated as follows:

> Since the *Act* specifies under section 39(4)(b) that the line-related variable costs be "adjusted to take into account railway branch lines that have been added to or deleted from the list of grain-dependent branch lines since the most recent base year", the Railway Transport Committee has determined the mileage of the grain-dependent branch lines for crop year 1981-1982 according to the criteria now specified under section 40 of the *Act*. These miles of grain-dependent branch lines for crop year 1981-1982 also appear in Table 13 together with the line-related adjustment index based upon the total mileages for both CN and CP.

fonction de la longueur totale des réseaux du CN et du CP.

Même si environ 600 milles supplémentaires de lignes de chemin de fer ont été désignés tributaires du transport du grain pour la campagne agricole 1984-1985, le résultat du calcul du C.T.C.F. a voulu qu'aucun rajustement ne soit accordé au CN aux termes de l'alinéa 39(4)b) pour ces embranchements parce que le C.T.C.F. s'est servi des critères énoncés à l'article 40 pour désigner les embranchements tributaires du transport du grain pour la campagne agricole 1981-1982. Cela a entraîné une sous-estimation des coûts variables afférents aux lignes, mais le C.T.C.F. prétend n'avoir aucune autorité parce que le montant de 104,7 millions de dollars inscrit dans la *Loi* était fixé pour les coûts variables afférents aux lignes tributaires du transport du grain pour l'année 1981-1982.

Selon le CN, le statut ne prévoit pas une telle procédure puisque l'alinéa 39(4)b) stipule que les coûts doivent être rajustés "en fonction des adjonctions ou des radiations effectuées dans la liste de ces embranchements depuis la dernière année de référence." Par conséquent, le CN prétend que le montant de 104,7 millions de dollars aurait dû être rajusté en fonction des adjonctions effectuées depuis l'année de référence et réfléter le changement au niveau du millage puisqu'environ 600 milles supplémentaires ont été désignés tributaires du transport du grain pour la campagne agricole 1984-1985. Le CN soutient que le C.T.C.F. s'est incorrectement servi des critères de l'article 40 pour tenter de rétablir le millage pour l'année de référence. Le CN a prétendu que l'article 40 en produira ses effets que dans l'avenir et qu'il ne traite pas des campagnes agricoles passées et que, pour ces raisons, le C.T.C.F. n'a pas le droit de rajuster le millage de l'année de référence avec effet rétroactif.

Le CN a également prétendu que lorsque le Parlement voulait se fier sur la désignation faite conformément à l'article 40, il le faisait en y faisant allusion de façon explicite. Pour appuyer cet argument, le CN réfère le jury aux paragraphes 38(1) et 39(2) de la *Loi*. Le CN soutient que l'estimation dont il est question à l'alinéa 39(4)b) n'est pas liée à l'article 40, mais qu'il confirme plutôt le millage exact qui correspond au montant de 104,7 millions de dollars que

The effect of the R.T.C.'s determination was that, although approximately 600 extra miles were designated as grain-dependent for the crop year 1984-1985, there was no adjustment granted to CN under section 39(4)(b) for these lines because the R.T.C. used the section 40 criteria to develop and restate the grain-dependent branch lines for 1981-82 crop year. This resulted in an underestimation of CN's line-related variable cost, but the R.T.C. had claimed it had no discretion because the figure of $104.7 million was fixed for the line-related variable costs of grain-dependent lines for 1981-82.

CN submitted that such a procedure was not envisaged by the statute, since section 39(4)(b) stipulates only that costs must be adjusted" to take into account railway branch lines that have been added to or deleted from the list of grain-dependent branch lines since the most recent base year". Accordingly, CN submitted that the figure of $104.7 million should have been adjusted in order to take into account the additions since the base year and to reflect the change in mileage which resulted from the designation of approximately 600 extra miles as grain-dependent lines for the crop year 1984-85. CN maintains that the R.T.C. used the section 40 criteria incorrectly in an attempt to reconstruct the base year mileage. CN argued that section 40 is prospective in nature and does not deal with past crop years and, therefore, the R.T.C. does not have the authority to retroactively adjust the base year mileage.

CN also argued that Parliament, whenever it wished to rely on the section 40 designation, had done so by explicit reference to that provision, and CN, in support of this argument, referred the Panel to section 38(1) of the *Act*, as well as section 39(2). CN submitted that the designation contemplated in section 39(4)(b) is not in connection with section 40 but rather in the nature of the confirmation of the exact mileage corresponding to the $104.7 million

mentionne l'alinéa 39(1)b). Selon M. Cantin, la phrase "...désignés par la Commission pour cette année de référence comme tributaires du transport du grain" à l'alinéa 39(4)b), ne fait pas référence à l'article 40 et ainsi ne comprend pas les critères de ce même article.

Dans sa présentation, M. Cantin soutient que le montant de 104,7 millions de dollars pour les coûts variables afférents aux lignes a été établi pour un nombre fixe de milles étudié par le Parlement, même si ce chiffre n'est pas inscrit dans la *Loi*. Selon le CN, il s'élevait à environ 6700 ou 6800 milles selon les radiations qui ont été faites. Comme preuve n° 1, le CN a démontré qu'en 1981-1982, le millage était de 6711,4, qu'en 1982-1983, il était de 6610,48, et qu'en 1983-1984 de 6537.

M. Cantin soutient également que les lignes présentées pour désignation pour la campagne agricole 1984-1985 ne pouvait l'être auparavant en raison des critères de l'article 40 de la *Loi* qui sont différents de ceux qui servaient dans le passé à la préparation des rapports Gilson et Snavely. En conséquence, le CN soutient qu'il ne devrait pas être privé d'un rajustement de ses coûts variables afférents aux lignes. Si ce rajustement n'était pas fait, cela entraînerait une sous-estimation de ses coûts variables associés aux lignes. Dans sa présentation, M. Cantin estime qu'une interprétation plus équitable de la part du Comité confirmerait le nombre de milles qui sont reliés au montant de 104,7 millions de dollars et qu'ensuite les rajustements appropriés pourraient être effectués.

Canadien Pacifique Limitée

L'avocat du CP soutenait que le processus législatif établi à l'article 40 de la *Loi* dispose que la C.C.T. désigne les embranchements tributaires du transport du grain lorsque l'un de deux critères est satisfait. Le premier est satisfait si, en se fondant sur la moyenne des trois dernières années civiles ou campagnes agricoles, on répond à deux critères, soit ceux que l'on retrouve aux alinéas 40(2)a) et 40(2)b). Si le premier critère n'est pas satisfait, un embranchement

figure appearing in section 39(1)(b). According to Mr. Cantin, the words in section 39(4)(b) "that have been designated by the Commission as grain-dependent branch lines in respect that that base year" do not refer to section 40 and, therefore, do not incorporate the section 40 criteria.

It was Mr. Cantin's submission that the figure for line-related variable costs of $104.7 million was set for a specific amount of miles which had been considered by Parliament although this exact mileage does not appear in the *Act*. CN's submission is that the mileage was around 6700 or 6800 miles with the variation being due to abandonments having taken place. CN filed its Exhibit No. 1 which demonstrated that for 1981-82 the mileage was 6711.44, for 82-83 it was 6610.48, and for 1983-84 it was 6537.

Mr. Cantin also submitted that the lines which were submitted for designation for the crop year 1984-85 could not have been submitted earlier because the criteria which appear in section 40 of the *WGTA* were different than those used in the past for the preparation of the Gilson report and the Snavely report. CN, therefore, argued that it should not be deprived of an adjustment to its line-related variable costs. To fail to do so would result in an underestimation of its line-related variable costs. In Mr. Cantin's submission, a more equitable interpretation would have the Committee confirm the number of miles which were attached to the figure $104.7 million following which appropriate adjustments could take place.

Canadian Pacific Limited

Counsel for CP submitted that the legislative scheme set out in section 40 of the *WGTA* provided that the C.T.C. shall designate a railway branch line as being grain-dependent when either one of two tests are met. The first test is met if, based on the average on the three immediately preceding calendar or crop years, two conditions are satisfied; i.e. those found in sections 40(2)(a) and 40(2)(b). If that initial test is not satisfied, a branch line could nonetheless

pourrait toutefois être désigné comme tributaire du transport du grain si le second critère de l'article 40 est satisfait.

Selon le CP, le but de la *Loi* est de permettre aux compagnies ferroviaires d'obtenir un revenu suffisant pour le transport du grain de l'Ouest qui les compenserait pour leurs frais admissibles. En conséquence, le but du critère à l'article 40 est d'identifier les embranchements et les tronçons qui dépendent vraiment du transport du grain pour leur existence.

Le CP est de l'avis que si le premier critère est satisfait, la *Loi* exige que la Commission désigne l'embranchement comme tributaire du transport du grain. Par conséquent, si le premier critère est satisfait la Commission ne peut pas désigner un embranchement comme tributaire du grain parce qu'à son avis il sert à d'autres activités que le transport du grain.

Selon le CP, dans sa *décision* du 14 juin 1984, le C.T.C.F. a incorrectement utilisé les critères pour les embranchements Drumheller, Oyen et Rosetown en concluant qu'ils servaient à des activités autres que le mouvement du grain, sans tout d'abord tenir compte des critères établis aux alinéas 40(2)a) et b). Comme preuve supplémentaire de l'erreur de droit, l'étude de la preuve n° 3 de la *décision du C.T.C.F.* démontre, selon le CP, que dans ces trois subdivisions, les mouvements du grain effectués sur la ligne constituaient au moins soixante pour cent de son tarif en tonnes. En conséquence, le CP estime que les subdivisions Rosetown, Drumheller et Oyen satisfont au critère établi à l'alinéa 40(2)a) de la *Loi*. Par sa décision, le C.T.C.F. semblait indiquer qu'il avait outrepassé sa compétence ou nié sa juridiction en ne s'assurant pas si le critère de l'alinéa b) avait été satisfait. Le CP est d'accord avec le CN que la formulation de l'alinéa 40(2)b) ne devrait pas être interprété de façon à comprendre le trafic en sus qui ne s'effectue pas sur la ligne. Selon l'avocat du CP, cela fausserait la question de savoir si une ligne est vraiment tributaire du transport du grain et si elle existerait sans cela. Le CP maintient que l'alinéa b) du paragraphe 40(2) doit être compris dans le même contexte que l'alinéa a) du même

be designated as grain-dependent if the second or alternative test in section 40 is met.

CP submitted that the theme of the *WGTA* was to provide the railways with sufficient revenue from the movement of western grain to compensate them for their eligible costs. Therefore, the purpose of the test in section 40 is to identify those lines or those segments which are truly dependent upon grain for their existence.

It was the position of CP that, where the first test is met, the legislation requires the Commission to designate the branch line as grain-dependent. Accordingly, there is no discretion for the Committee to find that, although the first test is met, the line should not be designated as grain-dependent because it is of the opinion that the line is used for operations other than the movement of grain.

CP submitted that the R.T.C., in its decision of June 14, 1984, incorrectly applied the test with respect to the Drumheller, Oyen and Rosetown lines by concluding that the lines were used for operations other than the movement of grain wihout first fully addressing the tests set out in subsection 40(2)(a) and (b). The error of law or jurisdiction was further evidenced, according to CP, by examining Exhibit 3 of the *R.T.C. Decision* which demonstrates that for these three subdivisions, the grain traffic originating and terminating on the line was equal to or greater than 60 per cent of the total tonnage of traffic that originated and terminated on those lines. It was therefore CP's position that the Rosetown, Drumheller, and Oyen Subdivisions met the tests set forth in section 40(2)(a) of the *Act*. The decision of the R.T.C. appeared to indicate that it had either exceeded or declined jurisdiction by failing to satisfy itself whether the (b) portion of the first test had been met. CP agreed with CN that the wording of section 40(2)(b) should not be interpreted to include overhead traffic which does not originate or terminate on the line. Counsel for CP argued that this would distort the question of whether a line was truly grain-dependent and would exist but for grain. It was CP's position that para-

paragraphe, soit qu'il fait uniquement référence aux mouvements effectués sur la ligne en cause.

L'avocat du CP fait également allusion à l'article 56 de la *Loi* qui traite de la distance en milles de Thompson Junction à Churchill comme d'une ligne de chemin de fer et il prétend qu'il ne serait pas logique de ne pas la considérer comme "ligne" de chemin de fer, dans la même loi, aux fins de la désignation des lignes tributaires du transport du grain conformément à l'article 40 de la *Loi*.

Quant à la question de la demande de révision du barème tarifaire annuel pour 1984-1985, le CN a soutenu que le fait que le Parlement, en vertu du paragraphe 39(1), a estimé que les coûts variables afférents aux lignes pour l'année de référence 1981-1982 fixés à 104,7 millions de dollars ne gênait pas l'application de l'alinéa 39(4)b). Par conséquent, selon le CP, dans l'estimation des coûts variables pour 1984-1985, la dernière année de référence est réputée être la campagne agricole 1981-1982 et les coûts variables afférents aux lignes pour la dernière année de référence aux fins de l'estimation des coûts variables annuels pour 1984-1985 sont fixés à 104,7 millions. Cependant, la Commission doit rajuster ce montant en fonction des adjonctions et des radiations sur la liste des embranchements tributaires du transport du grain depuis la dernière année de référence, soit 1981-1982. À cet effet, le CP soutenait l'argument du CN, à savoir qu'il y avait eu désignation pour l'année de référence 1981-1982 et que, même si la *Loi* ne précise aucun chiffre, toutes les adjonctions devraient être rajustées conformément à l'alinéa 39(4)b) de la *Loi*.

Western Grain Elevators Association

M. Marshall Rothstein a présenté les arguments de la *Western Grain Elevators Association* et il a réitéré ses arguments précédents quant à la question d'une révision possible. Il a soutenu que le CN avait eu amplement de temps, avant l'adoption de la *Loi*, de soumettre le nom des subdivisions qui faisaient l'objet d'un examen au Parlement et de demander qu'elles soient ajoutées sur la liste. D'après M. Rothstein, le CN n'avait pas, à ce moment, à prétendre devant le Comité de révision qu'il ne connaissait pas les critères de désignation des lignes tributaires du

graph (b) of section 40(2) must be understood in the same context as paragraph (a) of the same section, which refers solely to traffic which originates or terminates.

Counsel for CP also made reference to section 56 of the *WGTA* which treats the mileage from Thompson Junction to Churchill as one railway line and submitted that it would be inconsistent for that same mileage not to be considered as a "line" of railway, in the same *Act*, for purposes of the designation of grain-dependent lines pursuant to section 40 of the *WGTA*.

On the matter of the Application for Review concerning the annual rate scale for 1984-85, CN submitted that the fact that Parliament, under section 39(1), deemed the line-related variable costs for base year 1981-82 to be fixed at $104.7 million did not interfere with the proper working of paragraph 39(4)(b). Therefore, according to CP, in estimating the variable costs for 1984-85, the most recent base year is deemed to be the crop year 1981-82 and the line-related variable costs for the most recent base year for the purpose of determining the estimated annual variable costs for 1984-85 is $104.7 million. However, the Commission is to adjust that number to take into account branch lines that have been added or deleted from that list of grain-dependent branch lines since the most recent base year which was deemed to be 1981-82. CP, in this regard, supported CN's argument that in fact a designation was made for the base year 1981-82 and that, although the specific number does not appear in the *Act*, any additions should be adjusted pursuant to section 39(4)(b) of the *Act*.

Western Grain Elevators Association

Mr. Marshall Rothstein argued on behalf of the Western Grain Elevators Association and reiterated his earlier arguments with respect to the matter of reviewability. He submitted that CN had ample opportunity prior to the passage of the *WGTA* to submit the subdivisions which were under review to Parliament, and ask that they be added to the base. In Mr. Rothstein's opinion, it was not adequate for CN, at this time, to submit to the Review Committee that it did not know the criteria for grain-dependent lines under the *WGTA*. Mr. Rothstein submitted that

transport du grain aux termes de la *Loi*. M. Rothstein a soutenu que le CN essayait de se servir de l'article 40 de la *Loi* pour ajouter à la catégorie des lignes tributaires du transport du grain certaines lignes et des tronçons qui n'en faisaient pas partie au cours de l'année de référence 1981-1982. Il a prétendu que ce n'était pas conforme à l'esprit, à la lettre et à l'objet de la *Loi* et que cela causerait un préjudice aux producteurs et aux expéditeurs de l'Ouest.

M. Rothstein a prétendu que les coûts afférents aux lignes, soit 104,7 millions, fixés au paragraphe 39(1) de la *Loi* étaient réputés tenir compte de toutes les lignes qui satisfaisaient aux critères de l'article 40 de la *Loi* en 1981-1982. Pour appuyer son argument, M. Rothstein a soutenu que les questions à l'étude devaient être considérées en fonction de toute la *Loi* et de la définition du Bénéfice du Corbeau. M. Rothstein a dit que le Bénéfice du Corbeau se fondait sur les coûts de l'année de référence des chemins de fer, plus une contribution à intégrer. D'après lui, le Bénéfice du Corbeau est l'argent que doit verser chaque année le gouvernement et qui correspond aux coûts pour l'année de référence 1981-1982, moins ce que les fermiers auraient payé en vertu de l'ancien tarif du Corbeau et les coûts variables dont il est question au paragraphe 39(1) de la *Loi*.

D'après lui la *Loi* n'envisageait pas de modifications aux coûts variables afférents aux lignes si ces modifications ne découlaient pas de véritables modifications depuis l'année de référence. M. Rothstein se fondait sur le rapport Gilson pour appuyer son argument, soit que, en dollars, le Bénéfice du Corbeau avait pour but de combler la différence entre les besoins en matière de recettes totales de chemins de fer pour transporter le grain et les recettes provenant des tarifs obligatoires au cours de l'année de référence 1981-1982. Le versement par le gouvernement du Bénéfice du Corbeau assurerait aux chemins de fer une pleine compensation pour transporter le grain aux points d'exportation et aux marchés de l'est du Canada à partir de l'année de référence 1981-1982. M. Rothstein a prétendu que les coûts de 1981-1982 dont il est question dans la *Loi* constituent une pleine compensation pour les chemins de fer et font partie du calcul des Bénéfices du Corbeau. Ces coûts, a-t-il dit, ne peuvent être modifiés s'il n'est rien

CN was attempting to use section 40 of the *Act* to add to the category of grain-dependent lines certain lines and miles which were not included in the 1981-82 base year. He argued that this was not in accordance with the scheme, intent and purpose of the *WGTA* and also that such a result would be prejudicial to western shippers and producers.

Mr. Rothstein submitted that the line-related costs of $104.7 million set forth in section 39(1) of the *WGTA* were deemed to take account of all lines that qualified under section 40 of the *Act* in 1981-82. In support of his argument, Mr. Rothstein maintained that the issues under review must be considered in the context of the entire *Act* and he referred the Committee to section 34(1) of the *Act* and definition of the Crow Benefit. Mr. Rothstein submitted that the Crow Benefit was predicated on the railways' base year 1981-82 costs plus a contribution to be phased in. In Mr. Rothstein's submission, the Crow Benefit is the money payable by the government each year which represents the costs in the base year 1981-82 less what the farmers would have paid under the old 1897 Crow rate level. A linkage exists between the Crow Benefit and the variable costs referred to in section 39(1) of the *WGTA*.

In his submission, the *Act* did not envisage changes to the line-related variable costs where those changes do not arise from real changes since the base year. Mr. Rothstein relied on the Gilson report to support his argument that, in dollar terms, the Crow Benefit was intended to cover the difference between the total railway revenue requirements for transporting grain and the revenue derived from statutory rates during the base year 1981-82. The government's payment of the whole Crow Benefit would provide the railways with full compensation for hauling grain to export positions and to domestic destinations in eastern Canada as of the base year 1981-82. Mr. Rothstein submitted that the 1981-82 costs referred to in the *Act* are full compensation to the railways and are involved in the calculation of the Crow Benefits. These costs, he submitted, cannot be changed if there is not something new that has occurred since the base year 1981-82.

survenu de nouveau depuis l'année de référence 1981-1982.

M. Rothstein a soutenu que le Comité devrait décider si les quelques 1200 milles que le CN a demandé de désigner tributaires du transport du grain pour la campagne agricole 1984-1985 auraient dû faire partie de la liste des lignes tributaires du transport du grain pour 1981-1982. Si la réponse est affirmative, alors le montant de 104,7 millions pour les coûts afférents aux lignes comprenait déjà les 1200 milles. En conséquence, le Bénéfice du Corbeau aurait compris ces coûts puisque c'était pour combler la différence entre les coûts réels du transport du grain en 1981-1982 et les recettes provenant du tarif du Corbeau qui auraient inclus les coûts correspondant aux 1200 milles en question. Il a prétendu que le CN avait des coûts qui n'avaient pas été reportés en 1981-1982, ces coûts ne devraient pas être exigés du gouvernement maintenant que la *Loi* a été promulguée.

Si l'inclusion de ces lignes provenait d'une modification à la combinaison du trafic ou à la nature de la ligne, alors M. Rothstein croit que son client, la WGEA ne s'opposerait pas à un rajustement des coûts variables afférents aux lignes conformément à l'alinéa 39(4)b). En résumé, il a avancé que les coûts afférents aux lignes doivent être réputés inclure tous les tronçons tributaires du transport du grain en 1981-1982 conformément aux critères de l'article 40. Il a dit que le Comité de révision ne devrait pas rendre une décision qui approuverait les gestes du CN, ce qui ne serait pas conforme à l'engagement du gouvernement aux termes du Bénéfice du Corbeau et entraînerait une injustice.

M. Rothstein a prétendu que l'article 40 de la *Loi* est la clause en vertu de laquelle les lignes tributaires du transport du grain doivent être désignées et que le C.T.C.F. avait raison de se servir des critères de cet article pour déterminer le nombre de milles des lignes tributaires du transport du grain tant pour l'année de référence que pour l'année pour laquelle les coûts sont établis. Si le C.T.C.F. avait agi autrement, cela aurait signifié que le montant de 104,7 millions de dollars précisé au paragraphe 39(1) ne tenait pas compte de toutes les lignes tributaires du transport du grain en 1981-1982. On doit alors considérer que ce montant tient compte du nombre total de milles de lignes tributaires du

Mr. Rothstein argued that the Committee should consider whether the approximately 1200 miles which CN submitted for designation as grain-dependent for the crop year 1984-85 should have been included in the list of grain-dependent lines for 1981-82. If they should have been, then the figure of $104.7 million for line-related costs already included those 1200 miles. Accordingly, the Crow Benefit would have included these costs since it was to cover the difference between the real costs of moving grain in 1981-82 and the Crow rate revenue which would have included these costs for these 1200 miles. In his submission, if CN had costs which were not brought forward, in 1981-82, these should not be charged to the government at the present time now that the *WGTA* has been enacted.

Had the inclusion of these lines resulted from a change in the mix of traffic or of the chemistry pertaining to the line, then it was Mr. Rothstein's position that his client, the WGEA, would not be opposing an adjustment to the line-related variable costs pursuant to section 39(4)(b). In summary, he put forth the argument that the line-related costs must be presumed to include all of the mileages that were grain-dependent in 1981-82 under the section 40 criteria. He submitted that the Review Committee should not render a decision which would condone CN's actions when the result would be inconsistent with the government's Crow Benefit commitment and would lead to an unjust result.

It was submitted by Mr. Rothstein that section 40 of the *WGTA* is the provision by which grain-dependent lines are to be determined and that it was correct for the R.T.C. to use the section 40 criteria to determine the grain-dependent line mileages for both the base year and the year being costed. Had they not done so, this would have implied that the figure of $104.7 million stipulated in section 39(1) did not cover all the grain-dependent lines in 1981-82 and this figure must be presumed to cover all the grain-dependent mileages for 1981-82. Mr. Rothstein submitted that any cost understatement with respect to the line-variable cost for 1981-82 must be borne by CN and not by the

transport du grain pour 1981-1982. M. Rothstein a soutenu que le CN, et non les fermiers, doit supporter toute sous-estimation des coûts relatifs aux coûts variables afférents aux lignes. Les fermiers pourraient devoir supporter ces coûts dans les années à venir. En conséquence, ce n'était pas le but ni l'esprit de la *Loi* que les chemins de fer puissent demander à la Commission d'obtenir plus de coûts pour l'année de référence de la part des producteurs, coûts qui auraient dû faire partie de l'engagement du gouvernement.

farmers who might be obliged to pick up these costs in future years. Accordingly, it was not the intent or the spirit of the *Act* that the railways be permitted to request the Commission to get more base-year costs from the producers that should have been part of government's commitment.

Pour ce qui est du paragraphe 39(4), M. Rothstein a prétendu qu'il s'agit d'un article prévoyant l'indexation et qu'on ne devrait pas permettre au CN d'ajouter les coûts d'embranchements qui auraient dû faire partie des coûts de l'année de référence. Il a ajouté que le C.T.C.F. avait eu raison de désigner les lignes tributaires du transport du grain pour l'année de référence en stricte conformité avec l'alinéa 39(4)b). Il n'était pas d'accord avec l'avocat du CN qui prétendait que l'article 40 était de nature prospective. Bien au contraire, il disait que c'était le seul critère que contenait la *Loi* relativement aux lignes tributaires du transport du grain. Selon M. Rothstein, l'article 39 existe aux fins de l'application des critères de l'article 40 à l'année de référence de façon à obtenir une indexation juste et correcte et, par le fait même à assurer que les mêmes règles s'appliquent à l'année de référence et à l'année dont on établit les coûts.

With respect to section 39(4), Mr. Rothstein submitted that it is an indexing section and that CN should not be permitted to add the costs of branch lines that should have been included in the base year but were not. He further submitted that the R.T.C. was correct in designating grain-dependent lines in the base year strictly in accordance with section 39(4)(b). He did not agree with contention made by counsel for CN that section 40 was prospective. Rather, he argued that it was the only test which existed in the *WGTA* for grain-dependent lines. A correct interpretation, according Mr. Rothstein, is that section 39 exists to apply the section 40 criteria to the base year so that a true and proper indexing can occur and thus ensure that the same rules are applied to the base year as the year being costed.

Au sujet des critères énoncés par la *Loi* relativement à la désignation annuelle conformément à l'article 40, M. Rothstein a soutenu qu'il s'agissait d'un rajustement annuel, compte tenu que le volume de grain déplacé sur une ligne donnée peut être plus ou moins important au cours d'une certaine période. Il a ajouté que l'article 40, qui applique des critères à chaque année, existe pour tenir compte des modifications apportées à la nature du trafic depuis l'année de référence. Étant donné qu'un même ensemble de critères doit s'appliquer à toutes les années, en particulier à l'année de référence, il s'ensuit donc que les critères de l'article 40 doivent être appliqués de façon uniforme.

In speaking of the tests which exist in the *Act* for the annual designation under section 40, Mr. Rothstein argued that this was an annual adjustment to take account of the fact that grain may be more or less important on a given line over a period of time. He maintained that section 40, which applies criteria to each and every year, exists to take account of changes since the base year in the mix or nature of traffic. Since a common set of criteria must be applicable to all the years and especially to the base year, it necessarily follows that the section 40 criteria must be applied consistently.

Au sujet de l'exclusion de la subdivision Thicket, M. Rothstein a soutenu qu'en soi le tronçon de la subdivision Thicket ne pouvait être désigné tributaire du transport du grain en

With respect to the exclusion of the Thicket Subdivision, Mr. Rothstein submitted that on its face the Thicket Subdivision segment did not qualify for grain-dependent status under section

vertu de l'article 40 de la *Loi* parce qu'il n'était ni un point de départ ni un point d'arrivée du trafic. Il a ensuite démandé au Comité de se reporter à la méthodologie utilisée par le CN dans ses demandes de 20 janvier et 17 février 1984 qui nous permettent de constater que le CN, dans le calcul du nombre de tonnes, a pris "tout le trafic qui a eu son point de départ ou d'arrivée dans une subdivision donnée". Il a soutenu que le CN, en janvier et février 1984, avait par conséquent déclaré que les subdivisions constituaient les critères pertinents pour le calcul du nombre de tonnes qui y avaient leur point de départ ou leur point d'arrivée. Il a aussi demandé au jury de se reporter à la demande du CN de janvier 1984 et à l'imprimé d'ordinateur où l'on peut constater que la subdivision Thicket est distincte de la subdivision Herchmer pour ce qui est du calcul visant à déterminer les lignes tributaires du transport du grain.

Il a également soutenu que la désignation des embranchements, ou des tronçons d'embranchement, aux fins de l'article 40 de la *Loi*, fait partie des pouvoirs discrétionnaires de la *Loi*. Par conséquent, il a conclu que cela faisait partie des pouvoirs discrétionnaires du C.T.C.F. d'étudier le cas de la subdivision Thicket comme il l'a fait. Toutefois, si l'article 56 est un argument décisif pour fusionner les subdivisions Thicket et Herchmer en une ligne tributaire du transport du grain, alors le Parlement doit avoir compris le subdivision Thicket dans sa détermination des coûts afférents aux lignes, soit 104,7 millions de dollars pour 1981-1982, puisque l'article 56 de la *Loi* fait référence à cette ligne. Par conséquent, la bonne approche serait d'inclure le nombre de milles de la subdivision Thicket dans la désignation des lignes tributaires du transport du grain pour l'année de référence 1981-1982, comme l'a fait le C.T.C.F. pour la subdivision Herchmer.

M. Rothstein a également soutenu que le C.T.C.F. n'a pas erré en radiant les subdivisions Drumheller, Rosetown et Oyen de la liste des lignes tributaires du transport du grain pour la campagne agricole 1984-1985. Il n'est pas d'accord avec la proposition du CN que l'examen du trafic en sus ou en transport intermédiaire était étranger à la *Loi*. Dans sa présentation, les trois subdivisions servaient en fait de point de raccordement entre Calgary et Saskatoon et, sous cet aspect, n'étaient pas tributaires du transport du grain. M. Rothstein a demandé au

40 of the *WGTA* because it did not originate or terminate any traffic. He then referred the Committee to CN's methodology in their January 20, 1984 and February 17, 1984 submissions which revealed that CN itself, in calculating tonnages, had looked at "all revenue traffic originating or terminating on a particular subdivision". He maintained that CN, in January and February 1984, had therefore stated that subdivisions were the relevant criteria for calculating the originating and terminating tonnages accordingly. He also referred the Panel to the January 1984 submission of CN and the computer print-out which revealed that the Thicket Subdivision was shown separately from the Herchmer Subdivision with respect to the calculation undertaken to determine which lines were grain-dependent.

He also argued that the designation of branch lines or segments thereof, for the purpose of section 40 of the *WGTA* is within the Commission's discretion. He therefore concluded that the R.T.C. had discretion to examine the Thicket Subdivision as it did. However, if section 56 is a persuasive argument for the joining of the Thicket and Herchmer Subdivisions as one grain-dependent line, then Parliament must have included the Thicket Subdivision in its determination of line-related costs of $104.7 million for 1981-82 since this line is referred to in the *WGTA* in section 56. The proper approach, therefore, would be to include the Thicket mileage in the 1981-82 base year grain-dependent line designation as the R.T.C. did with the Herchmer Subdivision.

Mr. Rothstein also maintained that the R.T.C. did not err in excluding the subdivisions of Drumheller, Rosetown and Oyen from the list of grain-dependent lines for the crop year 1984-85. He disagreed with the proposition advanced by CN that the examination of overhead or bridge traffic was a test foreign to the *WGTA*. In his submission, the three subdivisions, in reality, served as a connecting link between Calgary and Saskatoon and if examined in that light they were not grain-dependent. Mr. Rothstein referred the Panel to the *R.T.C.*

jury de se reporter à la *décision du C.T.C.F.* du 14 juin 1984, pièce n° 3, où l'on dit que 58 % des marchandises transportées dans ces subdivisions n'étaient pas du grain. M. Rothstein a alors suggéré que l'on demande au CN de fournir les données relatives au nombre de tonnes de marchandises transportées sur toute la ligne de Calgary-Saskatoon et que le C.T.C.F. fasse le calcul pour savoir si toute la ligne satisfait au critère des alinéas 40(2)a) et b).

L'interprétation que donne M. Rothstein du libellé de l'alinéa 40(2)b) est différente de celles de l'avocat du CN et de l'avocat du CP. Il a prétendu que l'alinéa b) de l'article 40 est conforme à la proposition que l'on ne doit pas tenir compte seulement du mouvement de marchandises effectué sur la ligne. Si le Parlement avait voulu limiter le critère énoncé à l'alinéa 40(2)b) aux mouvements de marchandises autres que le grain sur la ligne, il l'aurait dit et il aurait utilisé un libellé semblable à celui de l'alinéa 40(2)a). Par conséquent, le libellé de l'alinéa 40(2)b) doit s'appliquer au mouvement de marchandises autres que le grain sur la ligne, qu'elles soient expédiées ou reçues sur la ligne ou qu'elles se déplacent sur toute la ligne en tant que trafic en sus. Il a dit que le critère approprié était de considérer la différence entre toutes les recettes et les coûts variables relatifs à la ligne.

M. Rothstein a aussi soulevé la question de savoir si les lignes en cause étaient même des embranchements. Si elles ne l'étaient pas, alors le premier critère n'était pas satisfait au départ. Il a prétendu qu'il fallait alors réviser la *décision* de 1979 relative à la distinction entre ligne principale et embranchement en raison de la nature changeante du réseau de transport.

Procureur de la province de l'Alberta

M. D.A. McWhinnie a fait les présentations au nom du procureur général de la province de l'Alberta et a fait opposition aux demandes de révision du CN. Il a soutenu qu'on n'avait pu démontrer clairement qu'il y avait eu une erreur de droit de la part du C.T.C.F.

M. McWhinnie a appuyé l'argument de l'avocat de la Western Grain Elevators Association, à savoir que l'alinéa 39(4)b) avait pour objet l'indexation. M. McWhinnie a prétendu que

Decision of June 14, 1984, Exhibit 3, which revealed that 58% of the total traffic of these subdivisions was non-grain. Mr. Rothstein suggested that CN should be required to provide information as to the tonnages of traffic originating and terminating on the entire line from Calgary to Saskatoon and that the R.T.C. should then calculate whether the first test found in section 40(2)(a)(b) is met by the line as a whole.

Mr. Rothstein gave a different interpretation to the wording of section 40(2)(b) than the one submitted by counsel for CN and counsel for CP. He submitted that sub-clause (b) of section 40 is consistent with the proposition that it is not only traffic that originates or terminates on the line which is to be taken into account. Had Parliament intended to restrict the test under section 40(2)(b) to a consideration of only non-grain traffic originating and terminating, it would have and could have said so, and would have used language parallel to that in sub-clause (a) of section 40(2). The wording of section 40(2)(b), therefore, should apply to non-grain traffic moving on the line whether it originates or terminates on the line or whether it moves over the whole line as overhead traffic. He suggested that the appropriate test was to consider the entire revenue less variable costs on the line.

Mr. Rothstein also raised the issue of whether the lines in question were in fact branch lines at all. If they were not, then the threshold test of section 40 would not be met in the first instance. He submitted that it was appropriate at this point in time to review the 1979 *Main line/Branch line Decision* because of the changing nature of the transportation system.

Attorney-General of the Province of Alberta

Mr. D.A. McWhinnie presented submissions on behalf of the Attorney-General of the Province of Alberta and opposed the applications for review submitted by CN. He maintained that no error of law on the part of the R.T.C. had been clearly demonstrated.

Mr. McWhinnie supported the argument advanced by counsel for the Western Grain Elevators Association that section 39(4)(b) was an indexing section. Mr. McWhinnie submitted

l'alinéa 39(4)b) stipule que le C.T.C.F. doit dresser un indice relativement aux embranchements désignés par la Commission. À son avis, la désignation ne devrait pas être prise dans les rapports des membres du personnel du C.T.C.F. ou dans les présentations faites à la Commission. Il a ajouté que la Commission était tenue de préciser le nombre de milles pour 1981-1982 et qu'elle l'avait effectivement fait en 1984 lorsqu'elle avait rendu sa décision relative à la période de désignation pour 1984-1985.

Réponse du CN

En réponse, M. Cantin a prétendu que, quelle que soit l'entente législative financière conclue entre le gouvernement, les expéditeurs et les transporteurs, il demeurait un principe évident de la *Loi*, soit que les modifications au niveau des coûts variables relatifs au mouvement du grain devaient se refléter dans les analyses de coûts ultérieures. M. Cantin a ajouté que rien d'officiel démontrait que la contribution globale dont aurait besoin l'utilisateur du service (c.-à-d. l'expéditeur) serait plus élevée si les embranchements tributaires du transport du grain étaient inclus en tant qu'adjonctions et s'il y avait un rajustement en vertu de 39(4).

M. Cantin s'est objecté à la suggestion que le CN n'avait pas fourni les bonnes données relativement au nombre de milles pour l'année de référence au moment de l'adoption de la *Loi*. Il a demandé au jury de se reporter à la pièce E de la demande du CN du 28 mai 1984 dans laquelle le C.T.C.F. informait le CN que la détermination des embranchements tributaires du transport du grain se fondait sur le rapport Snavely de 1980, plus les rajustements pour les abandons. Cette correspondance met aussi en lumière que la subdivision Herchmer n'avait pas été ajoutée à la liste de 1983-1984 parce qu'elle ne satisfaisait pas aux critères adoptés par M. Snavely. On informait aussi le CN qu'il aurait l'occasion de proposer des adjonctions à la liste pour la campagne agricole 1984-1985. M. Cantin a soutenu que ce télex était la preuve qu'un mois avant la détermination des membres du personnel du C.T.C.F. faite le 20 avril 1983 l'on avait établi la correspondance entre 104,7 millions de dollars et 6711,44 milles. Le CN a

that section 39(4)(b) requires the R.T.C. to make an index in respect of those branch lines which had been designated by the Commission. In his opinion, this designation should not be gleaned from R.T.C. staff reports or submissions to the Commission. He submitted that the Commission was obliged to specify what the 1981-82 mileage was and that they correctly did so in 1984 when they rendered their decision in respect of the 1984-85 designation period.

Reply of CN

In reply, Mr. Cantin submitted that irrespective of the financial legislative package which was developed between the government, the shippers, and the carriers, a clear principle of the *WGTA* remains that changes to the variable costs with respect to the movement of grain, were to be reflected in subsequent cost analyses. Mr. Cantin also submitted that there was nothing on the record to demonstrate that the overall contribution which would be required from the user of the service (i.e., the shipper) would be any higher if the additional grain-dependent branch lines were included as additions and a section 39(4) adjustment took place.

Mr. Cantin took objection to the suggestion that CN had not submitted the proper information with respect to its base-year miles at the time of the adoption of the legislation. He referred the Panel to Exhibit E of CN's submission of May 28, 1984, in which CN was informed by R.T.C. staff that the basis for determining grain-dependent branch lines for the crop year 1983-84 was the Snavely 1980 basis plus adjustments for abandonment. That correspondence also indicated that the Herchmer Subdivision had not been added to the 1983-84 list because it did not meet the criteria adopted by Mr. Snavely. CN was also advised that it would have an opportunity to propose additions to the list for the 1984-85 crop year. Mr. Cantin submitted that this telex was evidence of the fact that one month prior to the R.T.C. staff determination of April 20, 1983 the figure $104.7 million was matched with the mileage figure of 6711.44 miles. CN wished to correct any impression that it had not been

voulu corriger toute impression qu'il n'avait pas été prêt ou capable de présenter des données au Comité selon la présentation demandée.

M. Cantin a également fait des commentaires relativement à la proposition de l'avocat de la WGEA, à savoir qu'on avait pas analysé les subdivisions Rosetown, Drumheller et Oyen en tant que subdivisions, mais plutôt en tant que ligne principale reliant Calgary et Saskatoon. M. Cantin a fait référence à la page 12 de la *décision de 1979* relative à la distinction entre ligne principale et embranchement où l'on disait que l'intinéraire Calgary-Saskatoon n'était pas une ligne principale parce que ce n'était pas une ligne directe.

Le CN a également fait des commentaires relativement à l'assertion des intervenants que le montant de 104,7 millions de dollars devait refléter les coûts réels de la prestation des services de mouvement du grain pour l'année de référence. À son avis, cette affirmation serait acceptable dans la mesure où le montant correspondait au coût réel déterminé pour ce qui est du nombre de milles qui faisait alors l'objet d'une étude. M. Cantin s'est aussi opposé à la suggestion qui voulait que rien n'avait changé au niveau du nombre de milles depuis 1981-1982. Il a soutenu que la promulgation de la loi et les tests de qualification en tant qu'embranchement tributaire du transport du grain avaient subi des changements depuis la parution des rapports Snavely et Gilson.

M. Cantin a fait d'autres présentations relativement à l'interprétation de l'alinéa 40(2)b). Il a soutenu que la "différence entre les revenus.., de la compagnie de chemin de fer" était reliée à l'expression "revenus de fret" qui, à son tour, faisait référence au trafic expédié ou reçu sur la ligne.

CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Le CN a présenté au présent Comité des demandes de révision des deux *décisions du C.T.C.F.* relatives à la campagne agricole 1984-1985:

1) la désignation des embranchements tributaires du transport du grain conformément à l'article 40, et

willing or able to present information to the Committee in the format requested.

Mr. Cantin also commented on the proposition being advanced by counsel for the *WGTA* that the subdivisions Rosetown, Drumheller and Oyen had not been analyzed on a subdivision basis but rather as a main line connecting Calgary and Saskatoon. Mr. Cantin referred to page 12 of 1979 *Main Line/Branch Line Decision* which stated that the route from Calgary to Saskatoon was excluded as a main line because it did not provide a through route.

CN also commented on the assertion made by the interveners that the figure of $104.7 million was to reflect the real costs of providing services for the movement of grain in the base year. In his opinion, this statement should be qualified to the extent that the figure was the real cost identified with respect to the mileage which was then under consideration. Mr. Cantin also took objection to the suggestion that nothing had changed with respect to these miles since 1981-82. He submitted that the enactment of the legislation and the tests for qualification as a grain-dependent branch line had changed since the Snavely and Gilson reports.

Mr. Cantin also made further submissions on the interpretation of section 40(2)(b). He argued that the word "received" was connected with the term "freight revenue" and that in turn the freight revenue referred to the traffic which originated and terminated on the line.

FINDINGS AND CONCLUSIONS

Canadian National has applied to this Committee for a review of two *decisions* made by the R.T.C. pertaining to the crop year 1984-1985:

1) the designation of grain-dependent branch lines pursuant to section 40, and

2) la détermination du barème tarifaire annuel conformément à l'article 39 de la *Loi* susmentionnée.

DÉSIGNATION DES EMBRANCHEMENTS TRIBUTAIRES DU TRANSPORT DU GRAIN CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 40 DE LA LOI SUR LE TRANSPORT DU GRAIN DE L'OUEST

Le CN a demandé que la subdivision Thicket soit désignée embranchement tributaire du transport du grain pour la campagne agricole 1984-1985. Une partie de la subdivision Thicket, soit du mille 199,80 au mille 326,10 a été fusionnée à la subdivision Herchmer, ce qui a donné un total de 310,05 milles. Le CN a demandé que ce tronçon soit désigné tributaire du transport du grain. Le C.T.C.F. a exclu la subdivision Thicket et, dans les Motifs de la *décision* du 14 juin 1984, a déclaré que le "tronçon de la subdivision Thicket a été exclu parce qu'il ne satisfait pas au critère énoncé au paragraphe 40(2)." Toutes les parties sont d'accord qu'aucune quantité de grain n'est expédiée ou reçue sur la subdivision Thicket. L'avocat du CN a concédé que si l'on examine la subdivision Thicket de façon distincte de la subdivision Herchmer, elle ne satisfait à aucun des critères énoncés à l'article 40 de la *Loi*.

Toutefois, on a prétendu que le C.T.C.F. n'aurait pas dû étudier le cas de la subdivision Thicket sur le plan d'une subdivision. D'après le CN, les compagnies de chemin de fer ne créent des subdivisions qu'à des fins opérationnelles et la partie de la subdivision Thicket allant de Thompson Junction à Gillam devrait être considérée, ainsi que la subdivision Herchmer, comme un embranchement tributaire du transport du grain.

On a également fait référence à l'article 56 de la *Loi* qui traite "de l'exploitation de sa ligne de Thompson Junction à Churchill;...". Après avoir étudié attentivement les arguments de l'avocat du CN et du CP, nous restons d'avis que l'article 40 de la *Loi* donne à la Commission le pouvoir de désigner les embranchements ou les tronçons d'embranchement tributaires du transport du grain pour la campagne agricole suivante. En conséquence, nous estimons que les tronçons de lignes sont de la compétence du C.T.C.F. et, par conséquent, que le C.T.C.F. n'a pas erré en examinant la subdivision Thicket de

2) the prescription of the annual rate scale pursuant to section 39 of the above mentioned *Act*.

DETERMINATION OF GRAIN-DEPENDENT BRANCH LINES PURSUANT TO SECTION 40 OF THE WESTERN GRAIN TRANSPORTATION ACT

The Thicket Subdivision was submitted by CN for designation as a grain-dependent branch line for the crop year 1984-85. A portion of the Thicket Subdivision from mileage 199.80 to mileage 326.10 was joined with the mileage of the Herchmer Subdivision for a total of 310.05 miles which CN wished to have designated as grain-dependent. The R.T.C. excluded the Thicket Subdivision and, in the Reasons for Decision dated June 14, 1984, stated that the "Thicket segment was excluded since it does not satisfy the criteria under section 40(2)". It is agreed by all parties that the Thicket Subdivision does not, on its own, originate or terminate any grain traffic. Counsel for CN has conceded that if the Thicket Subdivison is examined separately from the Herchmer Subdivision, that it would not meet either of the tests set forth in section 40 of the *WGTA*.

However, it has been argued that the R.T.C. should not have considered the Thicket Subdivision on a subdivision basis. According to CN, subdivisions are created by the railways merely for operational purposes and the portion of the Thicket Subdivision from Thompson Junction to Gillam should be considered along with the Herchmer Subdivision as one grain-dependent branch line.

Reference has also been made to section 56 of the *WGTA*, which refers to "the operation of the line of railway of the Canadian National Railway Company from Thompson Junction to Churchill;...". Having fully considered the able arguments advanced by counsel for CN and CP, we are nonetheless of the view that section 40 of the *WGTA* authorizes the Commission to designate branch lines or segments thereof that shall be deemed to be grain-dependent branch lines for the next crop year. Accordingly, we find that the R.T.C. has jurisdiction to segment lines of railway and, therefore, the R.T.C. did not err in

façon distincte afin de déterminer si elle était tributaire du transport du grain. Il semble que, après une révision des demandes présentées par le CN au C.T.C.F. avant la désignation, les lignes ont toujours fait l'objet d'un examen sur la base des subdivisions.

Au cours de l'audience, nous avons entendu une argumentation relative aux diverses interprétations que l'on peut donner à l'article 40 de la *Loi* et aux critères qui y sont énoncés. Le premier critère a trait au nombre de tonnes de grain et au revenu de fret et le deuxième critère aux lignes utilisées exclusivement pour le transport du grain. La subdivision Thicket ne satisfait pas aux critères énoncés aux alinéas 40(2)a) et b) puisqu'aucune quantité de grain n'est reçue ou expédiée sur cette subdivision et, par conséquent, ne satisfait pas au premier critère. De même, la subdivision Thicket ne satisfait pas au deuxième critère puisque la compagnie de chemin de fer ne l'utilise pas exclusivement au transport du grain. Par conséquent, nous estimons que le CN n'a pas de motifs pour demander une révision relativement à l'exclusion de la subdivision Thicket et que le C.T.C.F. n'a pas commis d'erreur de droit.

Le CN a aussi prétendu que le C.T.C.F. a erré en excluant les subdivisions Drumheller, Oyen et Rosetown de la décision des embranchements tributaires du transport du grain pour la campagne agricole 1984-1985. Les Motifs de la décision du 14 juin précisent que ces subdivisions ont été exclues parce qu'elles ne satisfaisaient pas aux critères du paragraphe 40(2) de la *Loi*. Les motifs ne précisent toutefois pas si ces subdivisions sont exclues en raison du premier critère, c.-à-d. les alinéas 40(2)a) et b), ou du deuxième critère. Cependant, à la lecture des Motifs de la décision, pages 4 et 6, il est évident que le C.T.C.F. a estimé que ces subdivisions servent à acheminer une importante quantité de trafic en sus, dont 75% n'est pas du grain. Le Comité a aussi déterminé:

> Ces trois embranchements servent de raccord entre la voie principale du CN à Saskatoon et sa voie principale à Calgary. Après examen, le Comité estime que le CN utilise ces embranchements pour des activités autres que le mouvement du grain, notamment pour acheminer d'autres marchandises et que par conséquence, ils ne

examining the Thicket Subdivision separately to determine whether it was, in fact, grain-dependent. It is apparent from a review of the submissions provided by CN to the R.T.C. prior to the designation that, historically, lines have been examined on a subdivision basis in the past.

During the course of the hearing we heard argument on the various interpretations which might be given to section 40 of the *WGTA* and the tests it prescribes. The first test is that of the tonnage of grain and the freight revenue and, the second or alternative test applies to lines which are used exclusively for the movement of grain. The Thicket Subdivision does not meet the tests found in section 40(2)(a) and (b) since it does not originate or terminate grain and, therefore, fails the first test. Similarly, the Thicket Subdivision does not meet the alternative test as it is not used by the railway exclusively for the movement of grain. We, therefore, find that CN has not established grounds for review with respect to the exclusion of the Thicket Subdivision and that no error of law was committed by the R.T.C.

CN has also claimed that the R.T.C. erred in excluding the Drumheller, Oyen, and Rosetown Subdivisions from the designation of grain-dependent branch lines for the crop year 1984-85. The Reasons for Decision dated June 14, 1984 indicate, at page 3, that these subdivisions were excluded because they did not satisfy the criteria under section 40(2) of the *WGTA*. Admittedly, the reasons do not specify whether these subdivisions were rejected on the basis of the first test, i.e., section 40(2)(a) and (b), or on the basis of the alternative test. However, it is clear from a reading of the Reasons for Decision, pages 4 and 6, that the R.T.C. found that these subdivisions had significant overhead traffic, 75% of which was non-grain. The Committee also determined:

> These three lines serve as a connection between the CN main line at Saskatoon and the main line at Calgary. Upon consideration, the Committee is of the opinion that these lines are used by CN for operations other than the movement of grain, namely, the carriage of non-grain overhead traffic, and, therefore, should not be designated as

devraient pas être désignés comme tributaires du transport du grain en vertu de l'article 40 de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest.*

Le Comité croit que le C.T.C.F. n'aurait pas dû se limiter au deuxième critère seulement. Le C.T.C.F., ayant déterminé que la compagnie de chemin de fer utilisait ces subdivisions à des fins autres que le transport du grain et qu'elle ne satisfaisait pas au deuxième critère, aurait dû alors déterminer si les subdivisions Oyen, Rosetown et Drumheller pouvaient être désignées tributaires du transport du grain en vertu du premier critère énoncé aux alinéas 40(2)a) et b). Par conséquent, nous estimons que le C.T.C.F. a mal appliqué l'article 40 lorsqu'il a exclu ces subdivisions de la désignation d'embranchements tributaires du transport du grain pour la campagne agricole 1984-1985. Par conséquent, notre Comité estime que la *décision du C.T.C.F.* relative aux subdivisions Rosetown, Drumheller et Oyen peut faire l'objet d'une révision et, comme il a été dit à l'audience, nous avons effectué la révision et nous avons déterminé la question à ce moment.

Après révision et étude attentive de toutes les demandes qui nous ont été présentées, tant de la part du CN que des intervenants, nous estimons que les subdivisions Rosetown, Drumheller et Oyen ne devraient pas être désignées embranchements tributaires du transport du grain parce que, à notre avis, elles ne sont pas des embranchements, et, par conséquent, le critère minimal énoncé à l'article 40 ne s'applique pas à ces subdivisions.

Au cours de l'audience, on a fait référence à la *décision du C.T.C.F.* du 22 janvier 1979 que l'on appelle couramment la "décision ligne principale/embranchement". Dans cette décision, le parcours Saskatoon-Calgary a été exclu du réseau des lignes principales parce que "... il ne constituait pas un itinéraire direct. Le trafic emprunte cette ligne vers Calgary pour des mouvements qui ont leur origine à l'ouest de Hanna (Alberta) et vers Saskatoon pour les expéditions qui ont leur point de départ à l'est de Hanna."

Quoi qu'il en soit, cette décision tenait également compte qu'il pouvait y avoir à l'avenir, selon l'évolution des conditions, des changements à la désignation des lignes principales et

grain-dependent under section 40 of the *Western Grain Transportation Act.*

It is the view of this Committee that the R.T.C. should not have applied the alternative test only. Having determined that these subdivisions were used by the railway for operations other than the movement of grain and did not qualify under the alternative test, the R.T.C. should then have proceeded to determine whether the Rosetown, Oyen and Drumheller Subdivisions could be designated as grain-dependent under the first test found in section 40(2)(a) and (b). We, therefore, find that section 40 was incorrectly applied by the R.T.C. when it excluded these subdivisions from the designation of grain-dependent branch lines for the crop year 1984-85. This Committee, therefore, determines that the decision of the R.T.C. with respect to the Rosetown, Drumheller and Oyen Subdivisions is reviewable and, as indicated at the hearing, we have reviewed and determined the matter at this time.

Upon review, and after careful consideration of all the submissions presented to us, both on behalf of CN and the interveners, we are of the view that the Rosetown, Drumheller and Oyen Subdivisions should not be designated as grain-dependent branch lines due to the fact that, in our opinion, these subdivisions are not branch lines, and, therefore, the threshold test found in section 40 need not be applied to these subdivisions.

Reference was made during the course of the hearing to the January 22, 1979 *Decision of the R.T.C.* which is commonly referred to as the "Main line/Branch line decision". In that decision, the route from Saskatoon to Calgary was excluded from the main line network on the basis that "... it does not provide a through route. Traffic flows along this line to Calgary for movements originating west of Hanna, Alberta and to Saskatoon for shipments beginning east of Hanna".

Nonetheless, that decision also was cognizant that changes in the designation of main lines and branch lines could occur in the future as conditions change. We have examined the

des embranchements. Nous avons étudié des données présentées relativement au trafic en sus et aux mouvements de produits autres que le grain dans ces subdivisions et, à notre avis, désigner ces subdivisions embranchements tributaires du transport du grain irait à l'encontre de l'esprit de la *Loi*. Selon nous, l'adoption de la *Loi* est un changement important qui justifie que notre Comité révise la question de lignes principales-embranchements en ce qui concerne ces subdivisions. En arrivant à cette décision, nous sommes conscients que les subdivisions Rosetown, Drumheller et Oyen, qui sont un point de départ du grain, sembleraient satisfaire au premier critère de l'alinéa 40(2)a). Étant donné que nous constatons que ces subdivisions ne sont pas des embranchements, le Comité n'a pas à statuer quant aux arguments présentés relativement à la bonne interprétation des critères énoncés à l'article 40 de la *Loi*.

ÉTABLISSEMENT DU BARÈME TARIFAIRE ANNUEL

Le CN a présenté une demande de révision sous prétexte que le C.T.C.F. a commis une erreur de droit en refusant au CN un rajustement de ses coûts variables afférents aux lignes, conformément à l'alinéa 39(4)b), en raison des lignes qui ont été ajoutées à la liste des embranchements tributaires du transport du grain pour la campagne agricole 1984-1985.

Le fondement en vertu duquel le barème tarifaire est établi par les membres du personnel du C.T.C.F. est donné dans un rapport intitulé "*Calcul du barème annuel pour le transport ferroviaire du grain de l'Ouest pour la campagne agricole 1984-1985*". Le C.T.C.F., ayant désigné les lignes tributaires du transport du grain pour la campagne agricole 1984-1985, a utilisé les critères énoncés dans la *Loi* pour calculer le nombre de milles des embranchements tributaires du transport du grain pour la campagne agricole 1984-1985. Il est évident qu'en agissant de la sorte il privait le CN d'importantes retombées financières provenant d'un rajustement de ses coûts variables afférents aux lignes en vertu de l'alinéa 39(4)b).

Par conséquent, ce qu'il faut déterminer c'est de savoir s'il relève de la compétence du C.T.C.F. d'utiliser les critères énoncés à l'article 40 de la

figures submitted with respect to overhead traffic and non-grain movements over these subdivisions and it is our opinion that to designate these subdivisions as grain-dependent branch lines would contravene the intent of the *WGTA*. In our opinion, the passage of the *WGTA* is a significant change which justifies this Committee in reviewing the Main line/Branch line issue with respect to these subdivisions. In arriving at this decision, we are mindful of the fact that the Rosetown, Drumheller and Oyen Subdivisions, which originate grain, would appear to qualify under section 40(2)(a) of the first test. In light of our finding that these subdivisions are not branch lines, it is not necessary for this Committee to make a determination with respect to the arguments submitted on the matter of the correct interpretation of the tests set out in section 40 of the *WGTA*.

PRESCRIPTION OF AN ANNUAL RATE SCALE

CN has submitted an Application for Review on the basis that the R.T.C. erred in law in failing to accord CN an adjustment to its line-related variable costs, pursuant to section 39(4)(b), for the lines which were added to the list of grain-dependent branch lines for the crop year 1984-85.

The basis on which the rate scale was developed by R.T.C. staff is revealed in a report entitled "*Determination of the Annual Rate Scale for the Movement of Western Grain by Rail for the Crop Year 1984-85*". The R.T.C., having designated the lines as grain-dependent for the crop year 1984-85, used the criteria specified in the *WGTA* to determine the mileage of grain-dependent branch lines for the crop year 1981-82. It is evident that in so doing it deprived CN of the significant financial consequences which would flow to it from an adjustment to its line-related variable costs pursuant to section 39(4)(b).

The issue to be determined, therefore, is whether the R.T.C. had the jurisdiction to use the criteria set forth in the *Act* under section 40

Loi pour rajuster le nombre de milles de l'année de référence. À notre avis, les mots essentiels de l'alinéa 39(4)b) sont:

> à l'égard des embranchements désignés par la Commission pour cette année de référence comme tributaires du transport du grain.

Il est donc convenu que, pour la campagne agricole 1984-1985, l'année de référence dont il est question en 39(4)b) est la campagne agricole 1981-1982 comme il est dit en 39(1). À notre avis, l'article 39 oblige la Commission à désigner les embranchements tributaires du transport du grain en fonction de l'année de référence, puis à effectuer les rajustements pour les lignes ajoutées ou retranchées à la liste depuis la dernière année de référence. La *Loi* ne stipule aucunement un nombre précis de milles pour le nombre de milles des lignes tributaires du transport du grain en 1981-1982. Toutefois, l'alinéa 39(1)b) dit, pour l'année de référence 1981-1982, les "coûts variables afférents aux lignes pour les embranchements tributaires du transport du grain: 104,7 millions de dollars". À notre avis, étant donné que la *Loi* et les critères qui y sont énoncés ne sont entrés en vigueur qu'en novembre 1983, le C.T.C.F. est justifié d'utiliser les critères de l'article 40 pour désigner les embranchements tributaires du transport du grain en fonction de l'année de référence.

Par conséquent, nous sommes d'accord avec l'avocat de la *Western Grain Elevators Association* qui a prétendu que le montant de 104,7 millions de dollars avait été déterminé par le Parlement comme correspondant aux coûts variables afférents aux lignes des embranchements tributaires du transport du grain en 1981-1982. Par cette décision, nous sommes conscients qu'il n'y a aucun doute que le montant de 104,7 millions de dollars a été calculé en fonction d'un nombre précis de milles. Quoi qu'il en soit nous croyons que les critères de l'article 40 ne sont pas exclus de l'application de l'alinéa 39(4)b). Au contraire, nous croyons que la désignation demandée en vertu de l'alinéa 39(4)b) pour une année de référence et les années qui suivent doit respecter les mêmes critères, et les seuls critères dont il est question dans la *Loi* sont énoncés à l'article 40 de la *Loi*. Par conséquent, ces critères s'appliquent à l'année de référence courante et aux années de référence qui suivront. Même s'il semble que pour les

to adjust the base year mileage. In our opinion, the critical words of section 39(4)(b) are the following:

> In respect of branch lines that have been designated by the Commission as grain-dependent branch lines in respect of that base year.

It is agreed that for the crop year 1984-85, the base year which is referred to in section 39(4)(b) is the 1981-82 crop year as deemed in section 39(1). Section 39, in our opinion, requires the Commission to designate grain-dependent branch lines in respect of the base year, and then adjust for lines which have been added to or deleted from the list since the most recent base year. The *Act* does not, at any place, stipulate a specific number of miles for the 1981-82 grain-dependent lines. However, section 39(1)(b) states that for the base year 1981-82, the "line-related variable costs for grain-dependent branch lines, $104.7 million". In our opinion, since the *Act* and its criteria only came into effect in November of 1983, the R.T.C. is entitled to use the criteria of section 40 to designate grain-dependent branch lines in respect of the base year.

We are, therefore, in agreement with counsel for the Western Grain Elevator Association who has submitted that the figure of $104.7 million was fixed by Parliament to be the line-related variable costs of grain-dependent branch lines which existed in 1981-82. In making this determination, we are mindful of the fact that there can be no doubt that the figure of $104.7 million was calculated on the basis of a specific number of miles. Notwithstanding this fact, it is our view that the section 40 criteria are not excluded from the application of section 39(4)(b). On the contrary, we are of the view that the designation under section 39(4)(b) which is called for in both a base year and subsequent years must be in accordance with the same criteria, and the only criteria which exists in the *Act* is that set forth in section 40 of the *WGTA*. Therefore, these criteria apply to both the current base year and to the subsequent base years. Although it is apparent that for the crop years 1984-85 and 1985-86

campagnes agricoles 1984-1985 et 1985-1986 il y a une année de référence "réputée", nous croyons que le Parlement aurait pu, mais a choisi de ne pas le faire, limiter le libellé de l'alinéa 39(4)b) à ces deux campagnes agricoles.

Par conséquent, nous concluons que le CN n'a pas de motifs suffisants pour que le Comité révise les constatations du C.T.C.F. dans l'*ordonnance R-36489*. Nous estimons que le C.T.C.F., en interprétant l'alinéa 39(4)b) comme il l'a fait, et en calculant le barème tarifaire annuel, a agi de façon à assurer que la désignation des embranchements, qui font l'objet chaque année d'adjonctions ou de radiations de la liste des embranchements tributaires du transport du grain, soit le résultat d'une application uniforme des critères de l'article 40. À notre avis, l'alinéa 39(4)b) devrait servir comme alinéa d'indexation qui tient compte de la nature et du volume du trafic pendant une période de temps donnée. La demande de révision relative à l'*ordonnance R-36489* est par conséquent rejetée.

there is a "deemed" base year, notwithstanding that fact, we are of the view that Parliament could have, but chose not to, exclude the wording of section 39(4)(b) to those two crop years.

We would, therefore, conclude that CN has not established sufficient grounds upon which this Committee should review the findings of the R.T.C. in *Order R-36489*. We find that the R.T.C. in interpreting section 39(4)(b) as it did, and in prescribing the annual rate scale, did so in a manner which ensured that the branch lines, which are added or subtracted each year from the list of grain-dependent lines, are the result of a consistent application of the section 40 criteria. In our opinion, section 39(4)(b) should be used as an indexing section to reflect changes to the mix, nature, and volume of traffic over a period of time. The application for review with respect to *Order R-36479* is, therefore, denied.

DISSENSION

Le Comité a présenté deux demandes de révision au Comité. Il prétend que le C.T.C.F. a commis des erreurs de droit, en premier lieu quant à la radiation des subdivisions Thicket, Rosetown, Drumheller et Oyen de la liste des embranchements tributaires du transport du grain pour la campagne agricole 1984-1985, et en deuxième lieu quant à l'établissement du barème tarifaire. J'ai étudié les présentations des parties en cause et, après considération, j'en arrive à une conclusion différant de celle de mes collègues.

Toutefois, je suis d'accord qu'il y a trois points à déterminer, à savoir si:

1) la subdivision Thicket aurait dû être désignée tributaire du transport du grain pour la campagne agricole 1984-1985

2) si les subdivisions Rosetown, Drumheller et Oyen auraient dû être désignées tributaires du transport du grain pour la campagne agricole 1984-1985

3) si le C.T.C.F. aurait dû utiliser le processus prévu à l'alinéa 39(4)b) et rajuster les coûts variables afférents aux lignes supportées par le CN en fonction de l'adjonction d'environ 600 milles qui étaient désignés comme tributaires du transport du grain pour la campagne agricole 1984-1985.

SUBDIVISION THICKET

Dans sa demande de désignation des embranchements tributaires du transport du grain pour la campagne agricole 1984-1985, le CN a présenté en tant qu'adjonction la ligne Herchmer/Thicket, soit 310,1 milles. Par la suite, le C.T.C.F. a déterminé que le millage appartenant à la subdivision Herchmer pouvait être désigné comme tributaire du transport du grain, mais que celui correspondant au tronçon de la subdivision Thicket devait en être exclu parce qu'il ne satisfaisait pas aux critères énoncés au paragraphe 40(2) de la *Loi sur le transport*

DISSENT

CN has filed two Applications for Review before this Committee in which it claims that errors of law have been committed by the R.T.C. with respect to the exclusion of the Thicket, Rosetown, Drumheller, Oyen subdivisions from the list of designated grain-dependent lines for the crop year 1984-85; and with respect to the prescription of the annual rate scale by the Commission for the same crop year. I have reviewed the submissions made by the parties and after careful consideration I have come to a different conclusion than my colleagues.

However, I do agree that there are three determinations which must be made:

1) whether the Thicket Subdivision should have been designated as grain-dependent for the crop year 1984-85

2) whether the Rosetown, Drumheller and Oyen Subdivisions should have been designated as grain-dependent for the crop year 1984-85, and

3) whether the R.T.C. should have used the process in section 39(4)(b) and adjusted the line variable costs of CN to reflect the addition of the approximately 600 miles which were designated as grain-dependent in 1984-85.

THICKET SUBDIVISION

In its submission for the designation of grain-dependent branch lines for the crop year 1984-85, CN submitted as an addition, a line referred to as Herchmer/Thicket for a total of 310.1 miles. The R.T.C., subsequently, determined that the mileage found on the Herchmer Subdivision could be designated as grain-dependent, but that the mileage on the Thicket Subdivision segment should be excluded because it did not satisfy the criteria under section 40(2) of the *WGTA*. Although the two subdivisions had been submitted together as one grain-dependent branch

du grain de l'Ouest. Même si les deux subdivisions ont été présentées comme un embranchement tributaire du transport du grain, le C.T.C.F. les a séparées et a fait une étude de chacune.

Devant nous, le CN insistait que le C.T.C.F. n'aurait pas dû séparer la ligne en fonction de la subdivision et, par le fait même, exclure la subdivision Thicket parce qu'aucune quantité de grain n'a été reçue ou expédiée dans ce tronçon. L'article 40 de la *Loi* stipule que la Commission doit désigner, au plus tard le 31 mars de chaque année, "les embranchements ou tronçons d'embranchement" réputés être, pendant la campagne agricole suivante, tributaires du transport du grain. Il semble donc que cet article donne à la Commission le pouvoir de désigner les tronçons d'embranchement tributaires du transport du grain. Nonobstant cela, par souci d'uniformité, il faut se reporter à toute la *Loi*.

Il est fait mention de l'article 56 de la *Loi* qui traite du rajustement du CN et où il est question à l'alinéa (1)b) de "l'exploitation de sa ligne de Thompson Junction à Churchill;". Je suis d'accord avec les présentations faites au jury, à savoir qu'il y aurait manque d'uniformité si l'on déclarait qu'aux fins de l'article 56 de la *Loi* le millage entre Thompson Junction et Churchill constituait "une ligne de chemin de fer", mais qu'aux fins de la désignation en vertu de l'article 40 il n'en était pas. À mon avis, il faut interpréter les statuts de façon uniforme et je crois que le C.T.C.F. aurait dû suivre la référence faite à l'article 56.

En faisant cette constatation, je garde à l'esprit que l'article 40 de la *Loi* donne à la Commission le pouvoir de désigner "les embranchements ou tronçons d'embranchement" qu'elle considère comme tributaires du transport du grain.

En outre, la *décision* du Comité des transports par chemin de fer rendue en 1979 relativement à la distinction entre ligne principale et embranchement excluait le tronçon de Thompson Junction à Churchill de la ligne principale. Même s'il est évident qu'il faudrait réviser à l'occasion la décision du C.T.C.F. en fonction des changements survenus dans le réline, the R.T.C. separated them and examined each subdivision on its own.

CN has argued before us that the R.T.C. should not have segmented the line on the basis of subdivision designation and thus excluded the Thicket Subdivision because no traffic originated or terminated on the line. Section 40 of the *WGTA* requires the Commission, on or before the 31st day of March of each year, to designate and in the matter it determines publish a list "of the railway branch lines or segments thereof" that shall be deemed to be grain-dependent branch lines for the next crop year. This section would appear to authorize the Commission to designate segments of branch lines as grain-dependent. Notwithstanding this fact, reference must be made to the *Act* in its entirety for purposes of consistency.

Reference has been made to section 56 of the *WGTA*, which speaks of the CN adjustment and which refers in subsection (1)(b) to "the operation of the line of railway of the Canadian National Railway Company from Thompson Junction to Churchill;". I am in agreement with the submissions made to the Panel to the effect that an inconsistency would be granted if for purposes of section 56 of the *WGTA* the mileage between Thompson Junction and Churchill was "a line of railway", but for purposes of the section 40 designation, it was not. In my opinion, statutes must be interpreted consistently and I am of the view that the reference found in section 56 should have been followed by the R.T.C.

In so finding, I am mindful of the fact that section 40 of the *Act* gives the Commission the authority to designate "railway branch lines or any segments thereof" which it considers to be grain-dependent.

In addition, the *Main line/Branch line Decision* of the Railway Transport Committee, issued in 1979, excluded the portion of line from Thompson Junction to Churchill from the main line network. Although it is clear that the *Decision of the R.T.C.* should be reviewed from time to time to take into account changes in the transportation system, I do not believe that such

seau de transport, je ne crois pas qu'un tel changement puisse se faire sans une étude approfondie. À mon avis, la décision de 1979 est exécutoire tant qu'elle ne sera pas officiellement modifiée ou annulée. Étant donné que le tronçon de Thompson Junction à Churchill a été exclu du réseau principal, je conclus que le C.T.C.F. a donc considéré ce tronçon comme un embranchement. Par conséquent, à mon avis, le C.T.C.F. a erré en étudiant de façon distincte les subdivisions Thicket et Herchmer et en excluant la première des embranchements sous prétexte qu'aucune quantité de grain n'a été expédiée ou reçue dans ce tronçon. En conséquence, j'aurais conclu que l'exclusion de la subdivision Thicket devait faire l'objet d'une révision et, lors de la révision, j'aurais modifié la décision du C.T.C.F. et déclaré que la subdivision Thicket aurait dû être annexée à la subdivision Herchmer, comme le demandait le CN, en tant qu'embranchement tributaire du transport du grain pour la campagne agricole 1984-1985, conformément à l'article 40 de la *Loi*.

ROSETOWN, DRUMHELLER ET OYEN

Dans ses présentations relatives à la désignation des embranchements tributaires du transport du grain pour la campagne agricole 1984-1985, le CN a soumis la subdivision Drumheller, 138,8 milles, la subdivision Oyen, 149,4 milles, et la subdivision Rosetown, 121,3 milles. Ces subdivisions se trouvent entre Saskatoon et Calgary. Dans sa décision, le C.T.C.F. a exclu ces lignes sous prétexte qu'elles ne satisfaisaient pas aux critères énoncés au paragraphe 40(2) de la *Loi*. La décision ne précisait pas lequel des deux critères prévus à l'article 40 ces subdivisions ne satisfaisaient pas. Cependant, on peut obtenir une certaine orientation si l'on se reporte aux motifs de la décision du 14 juin 1984 où le C.T.C.F. précisait que les subdivisions de Drumheller, Oyen et Rosetown servent à acheminer une importante quantité du trafic en sus, dont 75% n'est pas du grain. Le C.T.C.F. a également précisé que ces trois embranchements servent de raccord entre la voie principale du CN à Saskatoon et sa voie principale à Calgary. Le Comité a estimé que "le CN utilise ces embranchements pour des activités autres que le mouvement du grain, notamment pour acheminer d'autres marchandises et que, par conséquent, ils ne devraient pas être désignés comme tributaires du transport en

a change should be made without a comprehensive review. In my opinion, the *Main line/Branch line Decision* of 1979 is binding until such time as it has been formally altered, varied or rescinded. Since the portion of line from Thompson Junction to Churchill was excluded from the main line network, I conclude that the portion of line was therefore considered by the R.T.C. to be one branch line. In my opinion, therefore, the R.T.C. erred in examining the Thicket Subdivision separately from the Herchmer Subdivision and excluding it from the list of grain-dependent branch lines on the basis that no grain traffic originated or terminated on it. Accordingly, I would have declared the exclusion of the Thicket Subdivision to be reviewable and on reviewing it I would have varied the decision of the R.T.C. and declared that the Thicket Subdivision should have been annexed to the Herchmer Subdivision, as submitted by CN, as a grain-dependent line for 1984-85 pursuant to section 40 of the *WGTA*.

ROSETOWN, DRUMHELLER AND OYEN

In its submissions for the designation of grain-dependent branch lines for the crop year 1984-85, CN had submitted for consideration the Drumheller Subdivision, 138.8 miles, the Oyen Subdivision, 149.4 miles and the Rosetown Subdivision, 121.3 miles. These Subdivisions are situated between Saskatoon and Calgary. In its decision, the R.T.C. excluded these lines on the basis that they did not satisfy the criteria under section 40(2) of the *WGTA*. The decision did not specify which of the two tests in section 40 was not met by these Subdivisions. However, guidance may be obtained by referring to the June 14, 1984 Reasons for Decisions of the R.T.C. in which it stated that the Drumheller, Oyen and Rosetown Subdivisions were found to have significant overhead traffic, 75% of which was non-grain traffic. The R.T.C. also stated that these three lines served as the connection between the CN main line at Saskatoon and the main line at Calgary. The Committee concluded that "these lines are used by CN for operations other than the movement of grain, namely, the carriage of non-grain overhead traffic, and, therefore, should not be designated as grain-dependent under section 40 of the *Western Grain Transportation Act*."

vertu de l'article 40 de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest.*"

L'article 40 de la *Loi* énonce les critères que doit respecter le C.T.C.F. pour désigner les embranchements tributaires du transport du grain pour la campagne agricole suivante. Tout au cours de l'audience, nous avons entendu de longues présentations et des arguments relativement aux critères sur lesquels se fonde la Commission pour désigner les embranchements tributaires du transport du grain. Après avoir bien étudié toutes les présentations relativement à l'interprétation de l'article 40, cet article, à mon avis, énonce deux critères quant à la désignation des embranchements tributaires du transport du grain.

Le premier critère se trouve aux alinéas 40(2)a) et b) et oblige la Commission à procéder à la désignation prévue au paragraphe 40(1) si, à son avis:

1. sur la moyenne des trois dernières années civiles ou campagnes agricoles, les mouvements du grain, en tonnes, effectués sur la ligne ou le tronçon de ligne en cause constituaient au moins soixante pour cent de son trafic total, en tonnes, et

2. la différence entre les revenus de fret et les coûts variables afférents au volume liés au trafic, à l'exception des mouvements du grain, de la compagnie de chemin de fer exploitant cette ligne ou ce tronçon de ligne ne dépasse pas les coûts de l'exploitation.

À mon avis, l'objet de ce critère à deux volets est d'analyser l'aspect rentabilité véritable de chaque embranchement que l'on veut faire désigner tributaire du transport du grain. Il faut d'abord connaître le pourcentage du mouvement du grain sur la ligne. Ensuite, il faut connaître tous les revenus de fret liés à la ligne, y compris une partie pertinente des revenus provenant du trafic en sus, et en soustraire les coûts afférents au volume. Si les revenus de fret sont toujours supérieurs aux coûts variables afférents à la ligne, il est évident que cette ligne ne devrait pas être désignée tributaire du transport du grain étant donné que ces coûts ne dépassent pas les revenus de la ligne. À mon avis, les compagnies

The *WGTA*, in section 40, prescribes the criteria which the R.T.C. must use in desigating grain-dependent lines for the next crop year. During the hearing we heard lengthy submissions and arguments on the proper tests to be conducted by the Commission in designating grain-dependent lines. I am of the view, having fully considered all of the submissions with respect to the interpretation of section 40, that this section provides two tests for the designation of grain-dependent branch lines.

The first test is found in section 40(2)(a) and (b) and requires the Commission to make the designation under section 40(1) where it is of the opinion that:

1. based on the average of the three immediately preceding calendar or crop years, the tonnage of grain that moved that originated or terminated on the line or segment was equal to or greater than 60% of the total tonnage of all traffic that originated or terminated on the line or segment thereof, and

2. the freight revenue less volume related variable costs in respect of traffic other than movement of grain received by the railway company that operates the line or segment thereof did not exceed the cost associated with the line or segment thereof.

In my opinion, the purpose of this two-fold test is to examine the economic reality of any branch line which is submitted for designation as a grain-dependent line. First one must look to see what percentage of the traffic which originates or terminates on the line is grain. Secondly, one must look at all of the freight revenue which can be attributed to the line, including an appropriate portion of the revenue from overhead traffic, and subtract from that figure the volume-related costs. If the freight revenue still exceeds the line-related variable costs, then obviously such a line should not be declared as grain-dependent since these costs are being met by the revenues accruing to the line. The

de chemin de fer ne devraient pas recevoir de compensation pour les coûts variables afférents aux lignes qui ne sont pas vraiment tributaires du transport du grain. La *Loi* prévoit alors un deuxième critère dont il a été question au cours de l'audience et qui donne à la Commission le pouvoir de désigner une ligne comme tributaire du transport du grain si, à son avis, la compagnie de chemin de fer n'exploite pas la ligne à des fins autres que le transport du grain. Cependant, à mon avis, on ne peut pas se servir de ce critère pour exclure un embranchement de la "désignation" de tributaire du transport du grain, à moins que la ligne en question ne réponde pas avec succès aux deux volets du premier critère.

railways should not, in my opinion, be compensated for their line-related variable costs for lines which are not truly dependent on grain. The *Act* then provides a second test which has been referred to during the course of the hearing as the "or" test, which gives the Commission the authority to designate a line as grain-dependent where it is of the opinion that the line or segment thereof is not used by the railway company for operations other than the movement of grain. However, in my view, the "or" test can never be used to exclude a branch line from "designation" as grain-dependent unless that particular line also fails the two branches of the first test.

Même si le C.T.C.F., dans ses motifs de la décision, n'a pas précisé de quel critère prévu au paragraphe 40(2) il a tenu compte, il me semble que l'on a rejeté ces subdivisions parce qu'elles ne satisfaisaient pas aux exigences du second critère. À mon avis, l'exclusion de ces subdivisions pour ce motif constituait une erreur de droit. J'aurais par conséquent estimé que la décision du C.T.C.F. relative à la désignation des subdivisions de Drumheller, Rosetown et Oyen devait faire l'objet d'une révision.

Although the R.T.C., in its Reasons for Decision, did not clearly indicate which test under section 40(2) it applied, it would appear to me that these subdivisions were rejected on the grounds that they did not meet the requirements of the "or" or alternative test. In my opinion, the exclusion of these subdivisions on that basis was an error in law. I would, therefore, have found the decision of the R.T.C. with respect to the designation of the subdivisions of Drumheller, Rosetown and Oyen to be reviewable.

À mon avis, ces subdivisions, même si elles ne satisfont pas au second critère, doivent quand même faire l'objet d'une étude afin de déterminer si elles satisfont d'abord au premier critère, soit celui prévu aux alinéas 40(2)a) et b). La pièce n° 3 de la *décision du C.T.C.F.* de juin 1984 établit que ces subdivisions satisfont au critère établi à l'alinéa 40(2)a). Quant au deuxième volet de ce critère, soit 40(2)b), le Comité a pris connaissance de deux interprétations différentes. L'avocat du CN a laissé entendre que les revenus de fret dont il est question ont trait aux mouvements de produits autres que le grain effectués sur la ligne. Pour sa part, l'avocat de la WGEA prétend que le critère énoncé à l'alinéa 40(2)b) devrait comprendre tous les mouvements de produits autres que le grain effectués sur la ligne, et non seulement ceux dont le point de départ ou d'arrivée est sur la ligne. En conséquence, une partie des revenus du trafic en sus devrait être attribuée à la ligne.

In my view, these subdivisions, although they do not meet the "or" test, must nonetheless, be examined to determine whether in fact they meet the criteria of the first test, i.e. that set out in section 40(2)(a) and (b). It is apparent from Exhibit 3 to the *R.T.C. Decision* dated June 1984, that the three subdivisions meet the test laid out in section 40(2)(a). With respect to the latter part of the first test, i.e. that found in section 40(2)(b), the Committee has heard two different interpretations to its wording. Counsel for CN has suggested that the freight revenue which is referred to applies to non-grain traffic originating and terminating on the line. Counsel for the WGEA, on the other hand, has submitted that the test in section 40(2)(b) should include all non-grain traffic moving over the line and not merely that which originates or terminates on the line. Accordingly, a portion of the revenue of the overhead traffic should be attributed to the line.

À la lumière de tout cela, la différence entre "les revenus ... de la compagnie" dont il est question en 40(2)b) doit être reliée aux "revenus

It is my considered opinion that the word "received" found in section 40(2)(b) must be linked to the words "freight revenue" found at

de fret" dont il est question au début de l'alinéa et doit comprendre tous les revenus de fret autres que pour le grain et qui peuvent être attribués à la ligne. À mon avis, cette interprétation est conforme à l'esprit de la *Loi* qui est de désigner comme tributaires du transport du grain toutes les lignes qui n'existent qu'en raison du transport du grain. Par conséquent, dans le calcul des revenus attribuables à la ligne pour les mouvements de produits autres que le grain, il faut inclure un pourcentage ou une partie des revenus pour le trafic en sus qui est effectué sur la ligne.

Ayant constaté que le C.T.C.F. avait incorrectement appliqué les critères énoncés à l'article 40, j'aurais amené le C.T.C.F. à réétudier ces subdivisions et à déterminer si elles pouvaient être désignées embranchements tributaires du transport du grain en vertu du premier critère, soit celui prévu aux alinéas 40(2)a) et b). Nous savons, d'après les renseignements fournis, que ces subdivisions satisfont au critère relatif au trafic en tonnes prévu à l'alinéa a). Cependant, le Comité de révision ne dispose pas de suffisamment de renseignements présentement pour déterminer si ces subdivisions peuvent satisfaire au critère énoncé à l'alinéa 40(2)b); c'est pourquoi j'aurais resoumis cette question à l'examen du C.T.C.F. pour détermination.

DÉTERMINATION DU BARÈME TARIFAIRE ANNUEL

La deuxième demande de révision porte principalement sur l'application appropriée de l'alinéa 39(4)b) de la *Loi* et l'estimation des coûts variables qui doivent être calculés sur une base annuelle. Le CN a prétendu que le C.T.C.F. avait erré en rajustant avec effet rétroactif le millage de l'année de référence et avait ainsi annulé la conséquence financière pour le CN de l'adjonction d'environ 600 milles d'embranchements tributaires du transport du grain pour la campagne agricole 1984-1985.

Je suis du même avis que mes collègues, à savoir que le Parlement a imposé pour la campagne agricole 1985-1986 la dernière année de référence, soit la campagne agricole 1981-1982, et les coûts variables afférents aux lignes pour ce qui est de cette année, soit 104,7 millions de dollars.

the beginning of the subsection and must include all freight revenue which is non-grain in origin and which might be attributed to the line. This interpretation, in my view, is in keeping with the spirit of the *Act* which is to designate as grain-dependent all lines which owe their existence to the movement of grain. Therefore, in calculating the revenue which can be attributable to the line for movements other than grain, one should include a percentage or portion of the revenue for overhead traffic which moves over the line.

Having found that the criteria set forth in section 40 were incorrectly applied by the R.T.C., I would have directed the R.T.C. to reexamine these subdivisions and determine whether they could be designated as grain-dependent lines according to the first test, i.e. that set out in section 40(2)(a) and (b). It is apparent from the information already submitted that these subdivisions meet the tonnage test in subsection (a). However, the Review Committee does not possess sufficient information at this time to determine whether the (b) test in section 40(2) can be met by these subdivisions and this is the reason I would have referred this matter back to the R.T.C. for review and determination.

PRESCRIPTION OF ANNUAL RATE SCALE

The second application for review is primarily concerned with the proper application of section 39(4)(b) of the *WGTA* and the estimation of variable costs which must be calculated on an annual basis. CN has claimed that the R.T.C. erred in law in retroactively adjusting the base year mileage and thus nullified the financial consequence to CN of the addition of approximately 600 miles of grain-dependent lines for the crop year 1984-85.

I am in agreement with my colleagues that Parliament has dictated that for the crop year 1985-86 the most recent base year shall be deemed to be the 1981-82 crop year and the line-related variable costs with respect to that crop year shall be deemed to be $104.7 million.

Toutefois, le paragraphe 39(2) de la *Loi* stipule que, au plus tard le 30 avril de chaque année, la Commission estime pour la campagne agricole suivante les coûts variables afférents aux lignes supportés par les compagnies de chemin de fer pour les embranchements tributaires du transport du grain désignés par la Commission conformément à l'article 40. Le paragraphe 39(4) stipule alors que ces coûts variables sont calculés par application de l'indice des prix ferroviaires à:

> Les coûts variables afférents aux lignes supportés par les compagnies de chemin de fer pendant la dernière année de référence à l'égard des embranchements désignés par la Commission pour cette année de référence comme tributaires du transport du grain, rajustés en fonction des adjonctions ou des radiations effectuées dans la liste de ces embranchements depuis la dernière année de référence. (soulignement ajouté)

Même si le Comité a entendu de longues présentations relativement à la question de savoir si le CN aurait dû inclure ces lignes dans l'année de référence et, dans l'affirmative, qui devrait assumer la responsabilité de cette omission involontaire; à mon avis, ce point ne se rapporte pas à la question. Il s'agit de déterminer si les mots "à l'égard des embranchements désignés par la Commission pour cette année de référence comme tributaires du transport du grain" permettent à la Commission de modifier avec effet rétroactif le millage de référence de l'année de référence. Après une étude attentive de tous les arguments présentés, je ne peux souscrire à la décision majoritaire que le C.T.C.F. a eu raison d'utiliser les critères énoncés à l'article 40 de la *Loi* pour déterminer si ces lignes étaient en fait tributaires du transport du grain pendant l'année de référence. À mon avis, la *Loi* ne propose ni ne permet de modifier les millages ou les coûts variables afférents aux lignes pour l'année de référence. À mon avis, ces deux facteurs doivent demeurer constants si l'alinéa 39(4)b) doit avoir une véritable signification. Par conséquent, je conclus que la partie de l'alinéa 39(4)b) citée plus haut ne permet pas au C.T.C.F. de désigner avec effet rétroactif les embranchements comme ayant été tributaires du transport du grain pendant l'année de référence.

However, section 39(2) of the *Act* stipulates that on or before April 30 of each year, the Commission shall estimate for the next crop year, the line-related variable costs for branch lines of the railway companies that have been designated as grain-dependent branch lines in respect of the next crop year by the Commission pursuant to section 40. Section 39(4) then states that these variable costs are calculated by applying the railway price indices to:

> The line-related variable costs of the railway companies for the most recent base year in respect of branch lines that have been designated by the Commission as grain-dependent branch lines in respect of that base year, adjusted to take into account railway branch lines that have been added to or deleted from the list of grain-dependent branch lines since the most recent base year. (emphasis added)

Although the Committee has heard lengthy arguments with respect to the matter of whether these lines should have been submitted by CN in the base year and, if so, who should bear the burden of the inadvertent omission, in my opinion, that point is not germane to the issue. The issue to be determined is whether the words "in respect of branch lines that have been designated by the Commission as grain-dependent branch lines in respect of that base year" permit the Commission to retroactively change the base year mileage. After a careful consideration of all of the arguments presented to the Panel, I cannot concur with the majority decision's ruling that the R.T.C. was correct in using the criteria set forth in section 40 of the *Act* to determine whether these lines were, in fact, grain-dependent in the base year. In my view, the *Act* does not contemplate or permit any change in either the mileages or the line-related variable costs for the base year. In my opinion, both of these factors must remain constant in order for section 39(4)(b) to have any real meaning. I have, therefore, concluded that the portion of section 39(4)(b) quoted above does not permit the R.T.C. to retroactively designate branch lines as having been grain-dependent in the base year.

Il faut également, en interprétant l'alinéa 39(4)b), déterminer la signification des mots "en fonction des adjonctions ou des radiations effectuées dans la liste de ces embranchements depuis la dernière année de référence." (soulignement ajouté)

Même si la liste des embranchements tributaires du transport du grain pour l'année de référence n'est pas jointe en annexe de la *Loi*, et même si la *Loi* ne fait aucune mention d'un nombre précis de milles d'embranchements tributaires du transport du grain pour l'année de référence, il est évident que le Comité des transports par chemin de fer disposait d'une liste des embranchements tributaires du transport du grain utilisés pour produire la somme de 104,7 millions de dollars en coûts variables afférents aux lignes pour l'année de référence 1981-1982. J'ai conclu que les mots "la liste" font référence à la liste de Snavely (1980). À mon avis, le document joint comme pièce E à la demande de révision présentée par le CN supporte cette conclusion. Il y est également dit que le C.T.C.F. a informé le CN que:

> Le fondement de la détermination des embranchements tributaires du transport du grain pour la campagne agricole 1983-1984 est la liste de Snavely (1980), ainsi que les rajustements pour abandon. Le délai du 31 mars ne permet pas l'analyse en vue de déterminer les embranchements qui devraient être ajoutés ou retranchés de la liste de Snavely, si l'on se sert des critères énoncés dans le projet de loi. Par conséquent vos interdictions relatives à Barrhead, Grand Prairie et Smoky n'ont pas été ajoutées à la liste.

Plus loin dans le même document, il est dit:

> Le CN et le CP auront l'occasion de proposer des adjonctions à la liste pour la campagne agricole 1984-1985.

Le 30 mars 1983, le Comité des transports par chemin de fer a présenté une opinion sous la forme d'une liste des embranchements tributaires du transport du grain qui permettrait de déterminer le coût du transport du grain pour la campagne agricole 1983-1984. Dans cette opinion, le C.T.C.F. disait que les coûts, les revenus et les pertes étaient déterminés pour

One must also, in interpreting section 39(4)(b), determine the meaning of the words "that have been added to or deleted from the list of grain-dependent branch lines since the most recent base year." (emphasis added).

Although the list of grain-dependent branch lines for the base year is not attached as a schedule to the *Act*, and although the *Act* does not at any point make reference to a specific number of grain-dependent line mileages for the base year, it is nonetheless clear that the Railway Transport Committee did possess a list of grain-dependent lines which were used to arrive at the figure of 104.7 million dollars for line-related variable costs for the base year 1981-1982. I have concluded that the words "the list" refer to the Snavely (1980) list. This view is, in my opinion, supported by the document which is attached as Exhibit E to CN's application for review in which CN was advised by the R.T.C. that:

> The basis for determining grain-dependent branch lines for crop year 1983-1984 is the Snavely (1980) basis plus adjustments for abandonment. The March 31 deadline does not permit analysis to determine branch lines which should be added or subcontracted from Snavely's basic list, using the criteria of the proposed legislation. Therefore, your prohibitions of Barrhead, Grand Prairie and Smoky have not been added to the list.

And then further in the same correspondence:

> CN and CP will have an opportunity to propose additions to the list for the 1984-1985 crop year.

On March 30, 1983, the Railway Transport Committee did proceed to provide an Opinion in the matter of a list of grain-dependent branch lines for the purpose of determining the cost of transporting grain in the crop year 1983-84. In this Opinion, the R.T.C. stated that cost revenues and losses were determined for the year 1980 in a report prepared by Snavely, King

l'année 1980 dans un rapport préparé par Snavely, King and Associates et portant le titre "*1980 Cost and Revenues Incurred by the Railways in the Transportation of Grain under the Statutory Rates*". Ensuite, l'opinion énonce:

> L'établissement des critères et l'application ultérieure des critères pour déterminer les embranchements tributaires du transport du grain ont joué un rôle important dans l'établissement des coûts par Snavely, King and Associates (voir aux annexes XIII et XIV du Rapport Snavely la liste des embranchements tributaires du transport du grain.)

Et plus loin:

> Comme résultat de ce qui précède, le Comité a révisé les embranchements tributaires du transport du grain pour l'année de référence (1980) et est d'avis que certaines lignes devraient être retranchées de ce réseau si, au plus tard le 31 décembre 1983, elles ont été abandonnées.

Le Comité a ensuite certifié, dans son opinion, quels étaient les embranchements tributaires du transport du grain aux fins de l'estimation des coûts et des revenus pour la campagne agricole 1983-1984. Il semble que, en agissant de la sorte, le C.T.C.F. se fondait sur la liste de Snavely de 1980 des embranchements tributaires du transport de grain rajustés en fonction des abandons ou des lignes faisant l'objet d'une étude par la Division de l'Ouest. Par conséquent, il est évident pour moi que la seule conclusion est que "la liste" des embranchements tributaires du transport du grain pour l'année de référence est la liste de Snavely (1980), y compris les rajustements pour abandons. Je suis d'accord avec le CN que 6711,44 est le nombre de milles auquel les 104,7 millions de dollars ont été associés en tant que coûts variables afférents aux lignes. Le C.T.C.F. a utilisé ces données dans un rapport du 20 avril 1983 ayant pour titre "*Forecasting of Railway Costs in the Movement of Western Grain for Crop Year 1983/84*".

Étant donné que je crois que la question de savoir si le CN aurait dû à juste titre inclure ces lignes pour désignation ou considération par le C.T.C.F. avant de présenter ses demandes pour la campagne agricole 1984-1985 n'est pas un

and Associates entitled "*1980 Cost and Revenues Incurred by the Railways in The Transportation of Grain under the Statutory Rates*". The opinion then states:

> The establishment of the criteria and subsequent application of the criteria to identify grain-dependent branch lines played an important part in the development of the costs by Snavely, King and Associates (see Schedules XIII and XIV of the Snavely Report for a list of grain-dependent branch lines).

And further:

> As a result of the foregoing, the Committee has reviewed the base year grain-dependent branch lines (year 1980) and is of the opinion that certain lines should be eliminated from this network if they have been abandoned or will be abandoned by December 31, 1983.

The Committee then went on to certify what, in its Opinion, were the grain-dependent branch lines for the purposes of estimating costs and revenues for the crop year 1983-84. It is apparent that, in doing so, the R.T.C. relied on the Snavely 1980 list of grain-dependent miles adjusted to take into account abandonments or lines which were currently under study by the Western Division. It is, therefore, apparent to me that the only reasonable inference which can be drawn is that "the list" of grain-dependent lines for the base year is the Snavely (1980) list, with adjustments for abandonments. I would agree with CN that the figure of 6711.44 is the number of miles to which the sum of $104.7 million was affixed for line-related variable costs. This figure was used by the R.T.C. in a staff report dated April 20, 1983 entitled "*Forecasting of Railway Costs in the Movement of Western Grain for Crop Year 1983/84*".

Since I believe that the question of whether CN should rightfully have submitted these lines for designation or consideration by the R.T.C. prior to its submissions for the crop year 1984-85 is not determinative of the issue, I would have

point décisif, j'aurais déclaré que les lignes tributaires du transport du grain désignées par le C.T.C.F. pour la première fois pour la campagne agricole 1984-1985 étaient en fait les embranchements "rajustés en fonction des adjonctions ou des radiations effectuées dans la liste de ces embranchements depuis la dernière année de référence" conformément à l'alinéa 39(4)b) de la *Loi*.

On a prétendu que les coûts afférents aux lignes, soit 104,7 millions de dollars, devraient s'appliquer à toutes les lignes qui existaient en 1981-1982 et qui étaient tributaires du transport du grain. Je crois que le Parlement, en imposant 104,7 millions de dollars comme coûts variables afférents aux lignes pour l'année de référence 1981-1982, pensait qu'il associait cette somme à tous les embranchements tributaires du transport du grain existant alors. Il est maintenant évident que la liste de Snavely (1980) ne comportait pas tous les embranchements qui étaient en fait tributaires du transport du grain conformément aux critères énoncés dans la *Loi* en 1981-1982. Par conséquent, la question reste à savoir si le CN, dont les coûts variables afférents aux lignes ont été sous-estimés, devrait recevoir une compensation par le biais du mécanisme prévu à l'alinéa 39(4)b). À mon avis, il faut donner une interprétation littérale à l'alinéa 39(4)b) si la formulation de l'article est claire. D'après moi, c'est le cas et la formulation de l'alinéa 39(4)b) dispose que les coûts variables afférents aux lignes seront rajustés chaque année en fonction des adjonctions ou des radiations effectuées dans la liste des embranchements tributaires du transport du grain depuis la dernière année de référence. Je ne crois pas qu'une compagnie de chemin de fer soit tenue de démontrer qu'il y a eu modification au trafic depuis l'année de référence 1981-1982 pour avoir droit au rajustement prévu à l'alinéa 39(4)b).

En conséquence, j'aurais décidé que l'*ordonnance n° R-36489* du 27 avril 1984 établissant le barème tarifaire annuel pour la campagne agricole 1984-1985 devait être révisé et, à la révision, j'aurais déterminé que le C.T.C.F. aurait dû permettre un rajustement aux coûts variables afférents aux lignes du CN en fonction des embranchements tributaires du transport du grain désignés pour la première fois pour la campagne agricole 1984-1985.

declared that the lines which were designated as grain-dependent by the R.T.C. for the first time for the crop year 1984-85 were in fact lines "that have been added to or deleted from the list of grain-dependent branch lines since the most recent base year" according to section 39(4)(b) of the *Act*.

It has been argued that the figure of $104.7 million for line-related costs was meant to apply to any and all lines which existed in 1981-82 and were grain-dependent. I am of the view that Parliament, in assigning a figure of $104.7 million for the line-related variable costs for the base year 1981-82 thought it was affixing such a figure to all of the grain-dependent lines in existence at the time. It is now apparent that not all the lines which were, in fact, grain-dependent, according to the criteria set forth in the *WGTA* in 1981-82, were included in the Snavely (1980) list. The question, therefore, remains whether CN, whose line-related variable costs have been underestimated, should be compensated through the mechanism of section 39(4)(b). In my opinion, section 39(b) must be given a literal interpretation if the words of the section are clear. In my view, the wording of section 39(4)(b) is clear and stipulates that the line-related variable costs will be adjusted annually to take into account lines which have been added to or deleted from the list of grain-dependent branch lines since the most recent base year. I do not believe that a railway company is required to demonstrate a change in the mix of traffic since the base year 1981-82 to qualify for the adjustment under section 39(4)(b).

Accordingly, I would have decided that *Order No. R-36489* dated April 27, 1984 prescribing the annual rate scale for the crop year 1984-85 was reviewable and on review determined that the R.T.C. should have permitted an adjustment to CN's line-related variable costs to account for the grain-dependent lines which were designated as such for the first time for the crop year 1984-85.

Par cette constatation, je ne rejette par les arguments habilement présentés par l'avocat de la WGEA. Cependant, il appartient au présent Comité d'étudier deux demandes de révision présentées par le CN, quels que soient les arguments avancés par l'avocat quant à la bonne interprétation des articles de la *Loi* et à l'esprit et à la lettre de la *Loi*. Il se peut que le Bénéfice du Corbeau soit touché par le rajustement des coûts variables afférents aux lignes du CN conformément à l'alinéa 39(4)b). Toutefois, nous ne disposons pas actuellement de données suffisantes pour affirmer avec certitude que tel résultat en découlera. Quoi qu'il en soit, je crois que la Commission ne doit pas négliger ses devoirs aux termes de la *Loi* en général, et de l'alinéa 39(4)b) en particulier, en raison d'une conséquence possible au Bénéfice du Corbeau. À mon avis, l'alinéa 39(4)b) est obligatoire et accorde aux compagnies de chemin de fer le droit à une compensation pour les augmentations de leurs coûts afférents qui résultent d'adjonctions à la liste de l'année de référence quant au nombre de milles d'embranchements tributaires du transport du grain.

Il ne faut pas oublier non plus que l'un des buts de la *Loi* était de compenser les compagnies de chemin de fer relevant de la compétence du Parlement du Canada pour les coûts afférents aux lignes dans le cas des embranchements tributaires du transport du grain. Par conséquent, à mon avis, la raison d'être de l'alinéa 39(4)b) est d'assurer une compensation aux compagnies de chemin de fer pour leurs coûts afférents aux lignes en permettant un rajustement sur une base annuelle et d'assurer qu'un tel rajustement soit effectué dans le cas qui nous préoccupe. Une décision contraire dans le présent cas entraînerait une sous-estimation des coûts variables afférents aux lignes du CN pour la campagne agricole 1984-1985 et cela, à mon avis, n'était pas l'intention du Parlement.

In so finding, I do not reject the arguments ably put forth by counsel for the WGEA. However, this Committee has the responsibility of considering two Applications for Review brought by CN on the grounds of error of law. In my opinion, these matters are reviewable, notwithstanding the arguments put forward by counsel with respect to the proper interpretation of the sections of the *WGTA* and the spirit and intent of the *Act*. It may be that the Crow Benefit will be affected by the adjustment to CN's line-related variable costs pursuant to section 39(4)(b). However, at this time we do not have sufficient data to state with any certainty that such a result will occur. In any event, I am of the view that the Commission must not neglect its duties under the *Act* in general, and section 39(4)(b) in particular because of a possible consequence to the Crow Benefit. In my opinion, section 39(4)(b) is mandatory and gives the railways the right to be compensated for increases in their related costs which arise from additions to the base year list of grain-dependent miles.

It must also be remembered that one of the intents of the *WGTA* was to compensate railways under the jurisdiction of the Federal Parliament of Canada for their line-related costs for grain-dependent lines. In my opinion, therefore, section 39(4)(b) exists for the purpose of ensuring that the railways are compensated for their line-related costs by permitting an adjustment on an annual basis and that such an adjustment should take place in the case at hand. To rule otherwise in this particular case would result in an underestimation of the line-related variable costs of CN for the crop year 1984-85 and 1985-86 and this, in my opinion, was not the intent of Parliament.

Relative à une requête déposée par Canadien Pacifique en révision de l'ordonnance R-37372 du 26 octobre 1984.

Répertorié: Canadien Pacifique Ltée, 4 juin 1985 (Re)

Comité de révision: D.H. Jones, c.r. (président intérimaire) et P. Langlois.

Décision n°: 1985-03
Date de la décision: le 4 juin 1985
Dossier n°: 11064

Transport par chemin de fer - Révision - Ordonnance non motivée - Erreur de droit.

*Canadien Pacifique a déposé la présente requête en révision de l'*ordonnance n° R-37372 *concernant la répartition des frais de construction du pont de la rue Dundas à Toronto. Les Chemins de fer nationaux du Canada ont appuyé cette demande.*

Décision: *En vertu de la règle 53 des* Règles générales de la Commission canadienne des transports, *la Commission devait motiver toute décision. Le Comité des transports par chemin de fer a donc commis une erreur de droit en ne donnant pas, oralement ou par écrit, les motifs sur lesquels était fondée l'*ordonnance n° R-37372.

Lors d'une décision rendue le 31 janvier 1984, le Comité de révision (ci-après Comité) a rappelé que compte tenu des exigences énoncées dans l'affaire Amoco, *toutes les parties devaient connaître les faits sur lesquels se fondait une décision afin de permettre à un requérant de présenter une requête en révision valable, aux intervenants de manifester leur opposition et au Comité d'analyser le fondement de la décision.*

Jurisprudence citée

Amoco Canada Petroleum Co. Ltd. et al. et Canadien Pacifique Ltée, [1974] C.T.C. 300.

In the matter of an application by Canadian Pacific for review of Order R-37372 dated October 26, 1984.

Indexed as: Canadian Pacific Ltd., June 4, 1985 (Re)

Review Committee: D.H. Jones, Q.C. (Acting Chairman) and P. Langlois.

Decision No.: 1985-03
Date of Decision: June 4, 1985
File No.: 11064

Railway transport - Review - Absence of reasons for an order - Error in law.

Canadian Pacific filed the present application for review of Order R-37372, *apportioning the cost of the reconstruction of the Dundas Street bridge in Toronto. The Canadian National Railways intervened to support the request.*

Decision: *Under Rule 53 of the* General Rules of the Canadian Transport Commission, *the Commission has to give reasons for its decision. The Railway Transport Committee therefore erred in law in failing to give, orally or in writing, adequate reasons when it issued* Order R-37372.

In a decision dated January 31, 1984, the Review Committee noted that given the requirements expressed in the Amoco Decision, *all parties had a right to know all the facts on which a decision was based to allow any applicant to file an adequate application for review, intervenors to indicate their opposition and the Review Committee to assess the basis upon which the R.T.C. made its decision.*

Cases referred to

Amoco Canada Petroleum Co. Ltd. et al. and Canadian Pacific Ltd., [1974] C.T.C. 300.

Décisions et ordonnances citées

Décision du Comité de révision n° 1984-01, datée du 31 janvier 1984.
Ordonnance du C.T.C.F. n° 54289, datée du 13 mai 1937.
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-35931, datée du 25 novembre 1983.
Ordonnance du C.T.C.F. n° R-37372, datée du 26 octobre 1984.

Lois citées

Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 47.

Règles citées

Règles générales de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1142, règle 53.

Decision and Orders referred to

Review Committee Decision No. 1984-01, dated January 31, 1984.
R.T.C. Order No. 54289, dated May 13, 1937.

R.T.C. Order No. R-35931, dated November 25, 1983.
R.T.C. Order No. R-37372, dated October 26, 1984.

Statutes referred to

National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 47.

Rules referred to

General Rules of the Canadian Transport Commission, C.R.C. 1978, c. 1142, Rule 53.

DÉCISION

HISTORIQUE

Dans l'*ordonnance R-35931* du 25 novembre 1983, le Comité des transports par chemin de fer autorisait la reconstruction d'un pont permettant à la rue Dundas ouest de franchir les voies ferrées de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et de Canadien Pacifique Limitée, au point milliaire 3,45 de la subdivision Weston et au point milliaire 3,34 de la subdivision Galt respectivement, dans la municipalité du Grand Toronto, mais réservait pour une étude ultérieure la répartition des frais de reconstruction dudit pont.

Suite à l'*ordonnance R-35931*, le Comité des transports par chemin de fer a reçu des mémoires et, le 26 octobre 1984, il a rendu l'*ordonnance R-37372* concernant la répartition des frais de reconstruction du pont. Canadien Pacifique et Canadien National ont été tenues de payer 156,250$ chacune, le reliquat devant être assumé par la municipalité du Grand Toronto.

Dans une lettre du 29 novembre 1984, Canadien Pacifique informait le Comité de révision de son intention d'en appeler de ladite

DECISION

BACKGROUND

By *Order R-35931* dated November 25, 1983, the Railway Transport Committee authorized the reconstruction of the bridge carrying Dundas Street West across and over the tracks of the Canadian National Railway Company and Canadian Pacific Limited at mileage 3.45 Weston Subdivision and at mileage 3.34 Galt Subdivision, respectively, in Metropolitan Toronto, but reserving for further consideration the apportionment of the cost of reconstruction of the bridge.

Subsequent to *Order R-35931*, submissions were received on this question. On October 26, 1984, the Railway Transport Committee issued *Order R-37372*, apportioning the cost of the reconstruction of the bridge. Canadian Pacific and Canadian National were each ordered to pay $156,250, with the balance of the cost to be paid by Metropolitan Toronto.

By letter of November 29, 1984, Canadian Pacific advised the Review Committee of its intention to appeal the Order and requested an

ordonnance. Elle lui a demandé une prorogation de délai pour déposer sa requête, et le Comité de révision y a consenti le 4 décembre 1984.

Dans une lettre du 7 février 1985, Canadien Pacifique déposait les détails de sa requête en révision de l'*ordonnance R-37372*. Dans une lettre du 6 mars 1985, Canadien National intervenait à l'appui de la requête en révision précitée. Copie desdites lettres a été envoyée à la municipalité du Grand Toronto. Le 9 avril 1985, soit 30 jours après la signification de la réponse du CN, le Comité de révision n'avait dans ses dossiers aucune intervention de la part de ladite municipalité.

REQUÊTE EN RÉVISION

Requête de Canadien Pacifique

Canadien Pacifique dépose une requête en révision de l'*ordonnance R-37372* en alléguant que le Comité des transports par chemin de fer a commis une erreur dans la détermination de la répartition des frais. Canadien Pacifique demande l'autorisation de ne payer aucuns frais.

Canadien Pacifique fait valoir qu'elle a conclu, le 21 décembre 1890, une entente avec Canadien National et la municipalité de Toronto concernant la répartition des frais de construction et d'entretien du pont de la rue Dundas. Selon Canadien Pacifique, les frais d'entretien de l'ouvrage relèvent uniquement de la municipalité de Toronto, et les modifications à la largeur de la route et au gabarit n'étaient pas nécessaires. Elle avance que les travaux de reconstruction n'étaient requis que pour des fins d'entretien. Comme le prescrivait l'*ordonnance n° 54289* du 13 mai 1937, tous les frais de reconstruction de l'ouvrage devraient incomber à la municipalité de Toronto.

Réponse de Canadien National

Dans une lettre du 6 mars 1985, Canadien National appuie entièrement la requête déposée par Canadien Pacifique auprès du Comité de révision et affirme qu'aucuns frais du projet ne devraient être payés par l'une ou l'autre des compagnies.

extension of time to accommodate the application. On December 4, 1984, the Review Committee granted this request.

By letter dated February 7, 1985, Canadian Pacific filed the particulars of its application for review of *Order R-37372*. By letter dated March 6, 1985, Canadian National intervened to support the Canadian Pacific application for review. Copies of the Canadian Pacific application and the Canadian National answer were served on Metropolitan Toronto. On April 9, 1985, 30 days after CN's answer was served, the Review Committee had no record of any intervention from Metropolitan Toronto.

APPLICATION FOR REVIEW

Application of Canadian Pacific

Canadian Pacific applies for review of *Order R-37372* on the basis that the Railway Transport Committee erred in its determination of the apportionment of cost. Canadian Pacific requests that none of the cost of the project be apportioned to it.

Canadian Pacific submits it is, with Canadian National and Metropolitan Toronto, a party to an agreement dated December 21, 1890, which sets forth the apportionment of the construction and maintenance costs of the Dundas Street bridge. According to Canadian Pacific, the maintenance costs for the structure are solely the responsibility of Metropolitan Toronto. In the Canadian Pacific view, the changes made to the roadway width and to the railway clearances were not required. Canadian Pacific contends that the reconstruction of the structure was required solely for maintenance purposes. As in *Order No. 54289* dated May 13, 1937, the cost of reconstruction of the structure should, in all respects, be the responsibility of Metropolitan Toronto.

Answer of Canadian National

Canadian National, by letter dated March 6, 1985, supports the Canadian Pacific application to the Review Committee in its entirety, and says that none of the cost of the project should be apportioned to either company.

Canadien National fait valoir que la compétence de la Commission canadienne des transports en matière d'ententes est régie par les dispositions de l'article 47 de la *Loi nationale sur les transports*. Par conséquent, à moins que la municipalité de Toronto se plaigne officiellement de ce que les compagnies ferroviaires ont violé ladite entente, le Comité des transports par chemin de fer n'a aucun pouvoir de modifier les conditions de l'entente en enjoignant aux compagnies ferroviaires de contribuer à la reconstruction du pont de la rue Dundas.

MOTIFS DE LA DÉCISION

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'*ordonnance R-37372* répartit les frais de reconstruction du pont de la rue Dundas:

COMITÉ DES TRANSPORTS PAR CHEMIN DE FER

Le 26 octobre 1984

ORDONNANCE N° R-37372

RELATIVE à la répartition du coût de la reconstruction du passage supérieur permettant à la rue Dundas ouest de franchir les voies ferrées de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et de Canadien Pacifique Limitée, au point milliaire 3,45 de la subdivision Weston et au point milliaire 3,34 de la subdivision Galt respectivement, dans la municipalité du Toronto métropolitain, dans la province de l'Ontario.

Référence n° 11064

ATTENDU que l'*ordonnance n° R-35931*, en date du 25 novembre 1983, réservait pour une étude et une ordonnance ultérieures du Comité la répartition des frais de la reconstruction dudit passage supérieur.

APRÈS étude des pièces déposées,

IL EST ORDONNÉ CE QUI SUIT:

Le coût de la reconstruction dudit passage supérieur devra être réparti comme suit:

Canadian National submits that the jurisdiction of the Canadian Transport Commission with respect to agreements is governed by the provisions of section 47 of the *National Transportation Act* and unless a complaint by Metropolitan Toronto had been received to the effect that the railways had violated or committed a breach of the subject agreement, the Railway Transport Committee had no jurisdiction to alter the terms of the agreement by ordering the railways to contribute towards the reconstruction cost of the Dundas Street bridge.

REASONS FOR DECISION

Order R-37372, as noted earlier, apportions the cost of reconstruction of the Dundas Street bridge:

RAILWAY TRANSPORT COMMITTEE

October 26, 1984

ORDER NO. R-37372

IN THE MATTER OF the apportionment of the cost of reconstruction of the overhead bridge carrying Dundas Street West across and over the tracks of the Canadian National Railway Company and Canadian Pacific Limited, at mileage 3.45 Weston Subdivision and at mileage 3.34 Galt Subdivision respectively, in the Municipality of Metropolitan Toronto, in the Province of Ontario.

File No. 11064

WHEREAS *Order No. R-35931* dated November 25, 1983 reserved for further consideration and Order of the Committee the apportionment of the cost of reconstruction of the said overhead bridge,

UPON reading the submissions filed,

IT IS ORDERED THAT:

The cost of reconstruction of the said overhead bridge shall be apportioned as follows:

Canadien Pacifique Limitée et la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada devront chacune payer 156,250$, et le reliquat dudit coût sera à la charge de la municipalité du Toronto métropolitain.

(signature)

J. O'Hara
Secrétaire
Comité des transports
par chemin de fer

En vertu de la règle 53 des *Règles générales*, la Commission doit, lorsqu'une requête fait l'objet d'une opposition, donner, oralement ou par écrit, les motifs sur lesquels elle fonde son ordonnance, sa décision, sa règle, sa directive, son autorisation, sa sanction et son approbation. Dans le cas présent, il n'y a aucun doute que la répartition des frais du projet était une question que les compagnies ferroviaires et la municipalité de Toronto devaient régler entre elles. L'*ordonnance R-35931* autorisait la reconstruction du pont, mais réservait pour une étude ultérieure la répartition des frais de reconstruction dudit pont. Suite à cette dernière ordonnance, le Comité des transports par chemin de fer a reçu des mémoires de la part de la municipalité de Toronto, de Canadien Pacifique et de Canadien National. Après étude desdits mémoires, le Comité a rendu l'*ordonnance R-37372*, qui n'était accompagnée d'aucun motif écrit. Le dossier 11064 du Comité des transports par chemin de fer ne donne aucune indication que les parties ont été informées des motifs ou de la justification de la décision du Comité.

Même si les circonstances du cas présent diffèrent de celles de la *décision 1984-01* du 31 janvier 1984 du Comité de révision, concernant une requête dans laquelle Pacific Western Airlines demandait la révision d'une décision du Comité des transports aériens parce que ce dernier n'avait pas donné de motifs satisfaisants, il reste que certaines conclusions énoncées dans ladite décision s'appliquent à celle-ci. Le Comité de révision y affirmait que compte tenu de ses exigences énoncées dans la décision *AMOCO*, il est difficile de voir comment un requérant qui demande une révision puisse obtenir gain de cause ou même comment le

Canadian Pacific Limited and the Canadian National Railway Company shall each pay $156,250, and the balance of the said cost shall be paid by the Municipality of Metropolitan Toronto.

(signed)

J. O'Hara
Secretary
Railway Transport Committee

Under Rule 53 of its *General Rules*, the Commission has an obligation in any application where an objection is expressed, to give orally or in writing, the reasons for its order, decision, ruling, direction, leave, sanction or approval. In this particular case, there is no doubt that the apportionment of the cost of the project was an issue between the railways and Metropolitan Toronto. *Order R-35931* authorized the reconstruction of the bridge, but reserved for further consideration the apportionment of its cost. Subsequent to the latter Order, the Railway Transport Committee received submissions on this issue from Metropolitan Toronto, Canadian Pacific and Canadian National. Upon consideration of those submissions, the Railway Transport Committee issued *Order R-37372*. No written reasons were attached to the Order. A review of the Railway Transport Committee's File 11064 does not indicate that the parties were informed of the reasons or rationale of its Decision.

While the circumstances of the present case may differ from those found in Review Committee *Decision 1984-01*, dated January 31, 1984, dealing with an application by Pacific Western Airlines for review of a decision of the Air Transport Committee on the ground that adequate reasons had not been given, some of the conclusions in that Decision apply to the present case. The Review Committee had stated that given the requirements of the Review Committee as expressed in the *AMOCO Decision*, it was hard to see how any applicant for review could succeed or, for that matter, how the Review Committee could properly assess the

Comité de révision puisse bien étudier une requête en révision si la décision contestée n'est pas motivée:

> Un principe important est en jeu: les parties qui comparaissent devant le Comité de la Commission ont le droit d'en savoir davantage que le résultat de l'affaire. Ils ont le droit de connaître les faits sur lesquels est fondée la décision. S'il s'agit de questions de droit, ils doivent connaître ce qu'elles prescrivent. Par-dessus tout, ils ont le droit de savoir par quelle analyse raisonnée ou par quel raisonnement le Comité est arrivé à sa conclusion. S'il devait en être autrement, il serait rare qu'un requérant présentant une requête en révision ait de bonnes chances d'obtenir gain de cause car il n'aurait aucune connaissance de l'affaire en litige, et les interventions à la requête en révision ne seraient pas non plus avantagés. Le Comité de révision aurait trouvé qu'il est presque impossible d'administrer la justice, à moins d'être capable d'évaluer par quel raisonnement le Comité statuant sur une décision en révision est arrivé à ses conclusions.

Dans le cas présent, rien n'explique le raisonnement par lequel le Comité des transports par chemin de fer est arrivé à sa décision d'enjoindre à Canadien National et à Canadien Pacifique d'assumer une part des frais de reconstruction du passage supérieur. Il nous est donc impossible d'étudier le fondement de la décision du Comité des transports par chemin de fer. En outre, nous devons en conclure que le Comité des transports par chemin de fer a commis une erreur de droit en négligeant de se conformer à la règle 53 des *Règles générales de la Commission canadienne des transports*, qui l'oblige à donner les motifs de sa décision.

Par conséquent, nous sommes d'avis que l'*ordonnance R-37372* est révisable. L'affaire sera donc renvoyée au Comité des transports par chemin de fer pour qu'il puisse écrire en détail les motifs de sa décision. Si, par suite de la décision motivée, Canadien Pacifique est toujours d'avis qu'il y a matière à révision, le Comité de révision est prêt à recevoir, conformément aux dispositions des *Règles générales de la Commission canadienne des transports*, tout autre détail relatif à sa requête.

application in the absence of reasons for the impugned decision. The Review Committee also stated:

> There is an important principle at stake, and it is that parties who come before a Committee of the Commission have a right to know more than the outcome of the case. They have a right to know what are the facts on which the decision is based. If questions of law are involved, they have a right to know the disposition of those questions. Above all, they have a right to know the rationale or reasoning process that led the Committee to its conclusion. If it were to be otherwise, scarcely an applicant for review would have a real chance of success because he could not know the case he had to meet, and those opposing a review application would be no better off. The Review Committee would find it nearly impossible to do justice, unless it was capable of assessing the basis on which the Committee making the decision under review had reached its conclusion.

In the present case, because there is no statement of the reasoning process by which the Railway Transport Committee reached its decision in ordering Canadian National and Canadian Pacific to absorb part of the cost of the reconstruction of the overhead bridge, we are unable to assess the basis upon which the Railway Transport Committee made its decision. Moreover, we have to conclude that the Railway Transport Committee also erred in law in failing to comply with Rule 53 of the *General Rules of the Canadian Transport Commission* in not giving any reasons along with its decision.

Consequently, we find *Order R-37372* reviewable and, accordingly, the matter is referred back to the Railway Transport Committee so that a fully reasoned decision can be written. If, upon issuance of the reasoned decision, Canadian Pacific believes it has still a case for review, the Review Committee is prepared to receive, in accordance with the provision of the *General Rules of the Canadian Transport Commission*, further particulars with respect to its application.

Relative à une requête déposée par Transport Morneau Inc. en révision de la décision du C.T.V.M. rejetant la demande de subvention de la requérante conformément au Règlement sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique à l'égard des expéditions de mousse de tourbe acheminées avant le 19 janvier 1984.

Répertorié: Transport Morneau Inc. (Re)

Comité de révision: D.H. Jones, c.r. (président), Y. Dubé et A.-M. Trahan, c.r.

Décision n°: 1985-04
Date de la décision: le 9 août 1985
Dossier n°: MV-83-79

Transport par véhicule à moteur - Révision - Subvention relative aux mouvements de mousse de tourbe - Erreur de droit - Rôle et pouvoir de la Commission canadienne des transports.

Transport Morneau Inc. (ci-après Morneau) a déposé une requête en révision de la décision du Comité des transports par véhicule à moteur (ci-après C.T.V.M.) rejetant la demande de subvention de certains mouvements de mousse de tourbe effectués avant le 19 janvier 1984.

Décision: *Le Comité de révision (ci-après Comité) a conclu que la décision du C.T.V.M. était révisable et a ordonné au C.T.V.M. de procéder à l'évaluation des revendications de Morneau relatives aux mouvements effectués avant le 19 janvier 1984.*

Le Comité a jugé que le C.T.V.M. avait commis une erreur de droit en interprétant erronément les dispositions pertinentes du Règlement sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique *(ci-après* RSTMRA*) et le rôle de la Commission. Lorsque le C.T.V.M. a émis à Morneau le certificat conformément à l'article 7 du* RSTMRA*, il devait ensuite procéder à la vérification du montant de la subvention. Il ne détenait aucun pouvoir de fixer arbitrairement la date à compter de laquelle les mouvements étaient admissibles aux subventions.*

In the matter of an application for review by Transport Morneau Inc. of the M.V.T.C.'s ruling rejecting Transport Morneau's claim for payment of subsidy under the Atlantic Region Freight Assistance Regulations for movement of peat moss performed by Transport Morneau Inc. prior to January 19, 1984.

Indexed as: Transport Morneau Inc. (Re)

Review Committee: D.H. Jones, Q.C. (Chairman), Y. Dubé and A.-M. Trahan, Q.C.

Decision No.: 1985-04
Date of Decision: August 9, 1985
File No.: MV-83-79

Motor vehicle transport - Review - Subsidy for movements of peat moss - Error in law - Role and function of the Canadian Transport Commission.

Transport Morneau Inc. (hereinafter Morneau) filed an application for review of the Motor Vehicle Transport Committee (hereinafter M.V.T.C.) Decision denying Morneau's claim for payment of subsidy for movements of peat moss performed prior to January 19, 1984.

Decision: *The Review Committee (hereinafter Committee) found the M.V.T.C. Decision reviewable and directed the M.V.T.C. to proceed with the assessment of Morneau's claims for movements performed prior to January 19, 1984.*

The Committee was of the opinion that the M.V.T.C. erred in law in having misconstrued the relevant provisions of the Atlantic Region Freight Assistance Regulations *(hereinafter ARFAR) and the role of the Canadian Transport Commission. After the M.V.T.C. issued to Morneau a certificate in accordance with section 7 of the* ARFAR*, it should then have proceeded with the verification of the amount of assistance. In the present case, the M.V.T.C. was not empowered to arbitrarily set a date from which the movements were eligible for subsidies.*

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.R. n° 1983-03, datée du 15 juillet 1983.
Décision du C.T.V.M. n° MV-ARFAA-222, datée du 11 septembre 1984.

Lois citées

Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique, S.R.C. 1970, chap. A-18, art. 3.

Règlements cités

Règlement sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique, C.R.C. 1978, chap. 359, art. 3(1), 4, 6, 7, 9, 10.

Decisions and Orders referred to

R.C. Decision No. 1983-03, dated July 15, 1983.

M.V.T.C. Decision No. MV-ARFAA-222, dated September 11, 1984.

Statutes referred to

Atlantic Region Freight Assistance Act, S.R.C. 1970, c. A-18, s. 3.

Regulations referred to

Atlantic Region Freight Assistance Regulations, C.R.C. 1978, c. 359, ss. 3(1), 4, 6, 7, 9, 10.

DÉCISION

HISTORIQUE

Le 10 janvier 1984, le Comité des transports par véhicule à moteur (ci-après C.T.V.M.) a tenu une audience publique en vue de déterminer l'admissibilité à une subvention de certains mouvements de mousse de tourbe en vertu du *Règlement sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique* (ci-après *RSTMRA*), telle que revendiqué par Transport Morneau Inc. (ci-après Morneau). À la suite de cette audience, le C.T.V.M. a rendu, en date du 19 janvier 1984, une décision-télex dans laquelle il indiquait entre autres, que lesdits mouvements de mousse de tourbe effectués par Morneau à partir du territoire choisi à destination d'autres points au Canada devraient être considérés comme admissibles à des subventions à compter du 19 janvier 1984 en vertu du *RSTMRA*. Il a également déclaré qu'une décision officielle et circonstanciée suivrait. En cas de disparité, les termes de la décision officielle prévaudront.

Le 11 septembre 1984, le Comité a rendu la décision *MV-ARFAA-222*, dans laquelle il donnait les motifs de la décision-télex du 19 janvier 1984. Cependant, cette décision passait sous silence la période d'admissibilité des mouve-

DECISION

BACKGROUND

On January 10, 1984, a public hearing was held by the Motor Vehicle Transport Committee (hereinafter M.V.T.C.) in order to determine the eligibility of certain movements of peat moss for assistance under the *Atlantic Region Freight Assistance Regulations* (hereinafter *ARFAR*) as claimed by Transport Morneau Inc. (hereinafter Morneau). As a result of this hearing, the M.V.T.C. issued on January 19, 1984, a Telex Decision which indicated, among other things, that said movements of peat moss from select territory to other points in Canada as transported by Morneau would be deemed to be eligible for subsidies under *ARFAR* as of January 19, 1984. It also said that a full and detailed formal Decision would follow. Should any discrepancy arise, the terms of the formal Decision would prevail.

On September 11, 1984, the reasons of the Telex Decision of January 19, 1984, were issued under *Decision MV-ARFAA-222*. However the Decision was silent with respect to which period movements would be eligible for assistance. In

ments à une subvention. Vu les circonstances, une deuxième requête a été déposée au nom de Morneau auprès du C.T.V.M. afin qu'il statue sur les mouvements déclarés admissibles aux subventions mais acheminés avant le 19 janvier 1984. Par lettre datée du 26 octobre 1984, le C.T.V.M. a avisé le représentant de Morneau qu'il n'y avait aucune disparité entre la décision-télex et la décision officielle et que par conséquent le Comité n'examinerait aucune revendication pour les mouvements effectués avant le 19 janvier 1984. Dans une lettre datée du 22 novembre 1984, Morneau a déposé une requête en révision de cette décision auprès du Comité de révision.

REQUÊTE EN RÉVISION

La requérante allègue que le C.T.V.M. a erré en droit en empêchant à Morneau de recevoir des subventions pour les mouvements déclarés admissibles aux subventions conformément au *RSTMRA*, mais effectués avant le 19 janvier 1984. Le C.T.V.M. a déclaré que ces mouvements étaient admissibles au sens du *RSTMRA* à compter du 19 janvier 1984. La requérante allègue qu'après avoir établi qu'un mouvement est admissible aux subventions conformément au *RSTMRA*, le C.T.V.M. ne pouvait empêcher un transporteur de revendiquer et de recevoir une subvention relative à ce mouvement si toutes les autres conditions prévues au *RSTMRA* avaient été satisfaites par le transporteur.

MOTIFS DE LA DÉCISION

Dans la présente cause, le Comité de révision doit déterminer si le C.T.V.M. a erré en droit en ne traitant pas la demande de Morneau pour les mouvements effectués avant le 19 janvier 1984, date à partir de laquelle le C.T.V.M. a déclaré que les mouvements étaient admissibles aux subventions conformément au *RSTMRA*.

Le texte de loi qui autorise les paiements de subventions aux camionneurs pour le trafic en direction de l'Ouest acheminé à partir du territoire choisi est l'article 3 de la *Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique* qui stipule ce qui suit:

> 3.(1) Sous réserve et en conformité des règlements qu'il peut prescrire, le gouver-

view of those circumstances, a further request on behalf of Morneau was made to the M.V.T.C. for disposition of Morneau's claim for those movements declared eligible for subsidies but performed prior to January 19, 1984. By letter dated October 26, 1984, Morneau's agent was advised by the M.V.T.C. that there were no discrepancies between the Telex Decision and the formal Decision and that consequently no claim for movements made prior to January 19, 1984, would be considered by the Committee. By letter dated November 22, 1984, Morneau filed with the Review Committee an application for review of that ruling.

APPLICATION FOR REVIEW

The applicant submits that the M.V.T.C. erred in law in preventing Morneau from receiving subsidies for movements declared eligible for subsidies under the *ARFAR*, but performed prior to January 19, 1984, the date upon which the M.V.T.C. had declared those movements eligible for the purpose of *ARFAR*. The applicant contends that having established that a movement is a movement eligible for subsidies under *ARFAR*, the M.V.T.C. could not prevent a carrier from claiming and receiving a subsidy with respect to such movement if all other conditions under *ARFAR* had been met by the carrier.

REASONS FOR DECISION

What the Review Committee must determine in this case is whether the M.V.T.C. erred in law in not processing Morneau's claim for those movements performed prior to January 19, 1984, the date on which the M.V.T.C. had declared those movements eligible for assistance under *ARFAR*.

The statutory authority which authorizes payment of assistance to truckers in respect of westbound traffic from select territory is found in section 3 of the *Atlantic Region Freight Assistance Act*, which reads partly as follows:

> 3.(1) Subject to and in accordance with such regulations as he may prescribe, the

neur en conseil peut autoriser le paiement, sur le Fonds du revenu consolidé, de subventions aux camionneurs pour les mouvements de marchandises effectués par eux dans une année civile depuis des endroits situés dans le territoire choisi jusqu'à des endroits du Canada situés hors du territoire choisi.

(2) Le montant des subventions qui peuvent être payées à un camionneur en conformité du présent article, pour une année civile, ne doit pas dépasser, par rapport au montant global des taxes, taux, frais ou autres rétributions facturés ou réclamés par le camionneur pour les mouvements de marchandises effectués par lui pendant cette année depuis des endroits situés dans le territoire choisi jusqu'à des endroits du Canada situés hors du territoire choisi, trente pour cent de la fraction dudit montant qui est afférente, de l'avis de la Commission, aux mouvements de ces marchandises du point de départ à la limite du territoire choisi.

Governor in Council may authorize the payment of assistance out of the Consolidated Revenue Fund to truckers in respect of a movement of goods by them in a calendar year from points within the select territory to points in Canada outside the select territory.

(2) The amount of assistance that may be paid to a trucker pursuant to this section in respect to any calendar year shall not exceed 30 percent of the total of such amount of the tolls, rates, charges or allowances charged or made by the trucker for the movement of goods by him in that year from points within the select territory to points in Canada outside the select territory as, in the opinion of the Commission, apply to the movement of those goods within the select territory.

En vertu du paragraphe 3(1) du *RSTMRA*, le ministre des Transports doit autoriser le versement d'une subvention à un camionneur pour un montant que la Commission aura certifié. Conformément à l'article 4 du *Règlement*, aucune subvention ne doit être versée à un camionneur à moins qu'il n'ait demandé un certificat en conformité avec l'article 6. Lorsque la Commission est convaincue qu'un camionneur est qualifié aux fins d'une réclamation de subvention, elle doit, conformément à l'article 7, lui émettre un certificat à cet effet. En vertu de l'article 9, le camionneur qui est à l'origine du mouvement de sortie peut présenter une demande de subvention sélective à l'endroit où le connaissement direct a été émis pour ce mouvement de sortie.

Under subsection 3(1) of *ARFAR*, the Minister of Transport shall authorize payment of assistance to a trucker in such an amount as is certified by the Commission. In accordance with section 4 of the *Regulations* no assistance shall be paid to the trucker unless that trucker has applied for a certificate in accordance with section 6. Where the Commission is satisfied that the trucker is qualified to claim assistance, the Commission must, pursuant to section 7, issue to that carrier a certificate to that effect. Pursuant to section 9, a trucker who originates an outward movement may claim assistance from the point where the through bill-of-lading was issued for that outward movement.

Conformément à l'article 10 du *RSTMRA*, lorsqu'une réclamation de subvention est faite, le camionneur doit présenter à la Commission certains documents figurant aux alinéas 10a) à 10d) inclusivement. Il est à noter que non seulement les dispositions du *RSTMRA* énoncent les conditions d'admissibilité d'un camionneur à recevoir une subvention mais elles expo-

Under section 10 of *ARFAR*, where a claim for assistance is made, the trucker must submit to the Commission certain documents which are referred to under section 10(a) to section 10(d) inclusive. As can be noted, the provisions of *ARFAR* not only set the conditions upon which a trucker may receive assistance but also set forth the Minister of Transport's responsibilities

sent également les responsabilités du ministre des Transports et le rôle de la Commission aux termes de ce *Règlement*.

Selon les règles qui régissent les subventions aux transporteurs routiers en vertu du *RSTMRA*, aucune subvention ne sera versée à un camionneur à moins qu'il n'ait demandé à la Commission un certificat et que la Commission atteste qu'il est qualifié aux fins d'une réclamation de subvention, et qu'il ait présenté une demande pour les mouvements admissibles aux subventions. De plus, lorsqu'il présente une revendication, un camionneur doit déposer à la Commission les documents énumérés aux alinéas 10a) à 10d) inclusivement. Même si un certificat n'a pas été délivré au camionneur, il peut revendiquer une subvention pour les mouvements admissibles, effectués postérieurement au jour où la Commission reçoit la demande de certificat du transporteur.

Le rôle de la Commission est double. Lorsque la Commission reçoit une demande de certificat d'un transporteur, elle doit lui délivrer un certificat si elle est convaincue qu'il est qualifié aux fins d'une réclamation de subvention. Une fois le certificat émis, le camionneur a le droit de recevoir une subvention pour les mouvements admissibles sous réserve des conditions mentionnées ci-après. Lorsqu'elle reçoit une demande, la Commission doit procéder à la vérification du montant de la subvention à laquelle peut avoir droit le camionneur. Cependant, avant de certifier tout montant de subvention, la Commission doit être convaincue:

a) que le camionneur détient un certificat délivré par la Commission en vertu de l'article 7

b) que le camionneur a fourni tous les documents requis en vertu du *RSTMRA*

c) que les mouvements des marchandises faisant l'objet d'une réclamation de subvention sont admissibles à une subvention

d) que les mouvements de marchandises admissibles à une subvention étaient effectués le jour ou postérieurement au

along with the Commission's role under these *Regulations*.

The rules governing assistance to highway carriers under *ARFAR* are that no trucker will receive assistance unless that trucker, upon application to the Commission, is certified by the Commission to be a carrier qualified to claim assistance, and has made a claim for assistance for those movements eligible for assistance. In addition, a trucker is required, when submitting a claim, to submit to the Commission those documents referred to in section 10(a) to section 10(d) inclusive. Even though a trucker may not have been issued a certificate, he may claim assistance for those eligible movements performed after the date the Commission has received the carrier's application for certification.

As to the role of the Commission, it is twofold. Where the Commission is in receipt of an application for a certificate by the carrier, the Commission shall issue a certificate to such trucker if the Commission is satisfied that he is qualified to claim assistance. Upon issuance of the certificate, the trucker is entitled to receive assistance for those eligible movements subject to the conditions referred to hereunder. Upon receipt of a claim, the Commission must proceed with the verification of the amount of assistance for which the trucker may be eligible. However, before certifying any amount of assistance, the Commission must be satisfied:

(a) that the trucker holds a certificate issued by the Commission under section 7

(b) that all the documentation required under *ARFAR* was submitted by the trucker

(c) that the movements of goods for which assistance is claimed are movements eligible for assistance

(d) that the movements of goods for which assistance is to be paid were movements made on or after the trucker's appli-

jour de la demande de certificat par le camionneur, si un certificat n'avait pas encore été émis au moment où ces mouvements étaient effectués.

Dans la présente cause, le camionneur, Morneau, a présenté une revendication pour des mouvements effectués en 1983. La Commission lui a délivré un certificat conformément à l'article 7. À la suite de l'audience visant à déterminer si certains mouvements pour lesquels Morneau avait revendiqué une subvention étaient effectivement admissibles, le C.T.V.M. est arrivé à la conclusion que les mouvements en question étaient admissibles. Dans sa décision du 11 septembre 1984 qui énonce les motifs de la décision-télex du 19 janvier 1984, le C.T.V.M. déclare ce qui suit:

> Étant donné que les mouvements par chemin de fer sont en tous points semblables à ceux en cause dans la présente affaire, le panel est donc convaincu que les mouvements effectués par camion devraient également être admissibles à des subventions.
>
> Le Comité des transports par véhicule à moteur estime que les mouvements de marchandises en provenance du territoire choisi et à destination de divers endroits du Canada effectués par Transport Morneau Inc. sont légalement admissibles à des subventions.

Après avoir déterminé que les mouvements visés par la revendication de Morneau étaient admissibles aux subventions, le C.T.V.M. n'avait pas le pouvoir de fixer arbitrairement une date à partir de laquelle une subvention pourrait être versée au camionneur. Le Comité de révision est d'avis que le C.T.V.M. aurait dû procéder à la vérification des revendications de Morneau pour les mouvements effectués avant le 19 janvier 1984. Rien ne prouve que Morneau ne s'est pas conformée à toutes les autres conditions mentionnées précédemment dans la présente décision. La date d'admissibilité à une subvention fixée par le C.T.V.M. pour les mouvements effectués par Morneau conformément au *RSTMRA*, n'est pas pertinente au traitement de la revendication. En conséquence, nous sommes d'avis que le C.T.V.M. a commis une erreur de droit en donnant une fausse interprétation aux dispositions du *RSTMRA* et au rôle de la

cation for certification if a certificate had not yet been issued at the time such movements occurred.

In the present case the trucker, Morneau, submitted a claim for movements performed in the year 1983. Morneau is a trucker who was issued a certificate by the Commission pursuant to section 7. Following a hearing to determine whether certain movements for which assistance was claimed were movements eligible for assistance, the M.V.T.C. concluded that the specific movements in question were eligible. In its Decision of September 11, 1984 which sets out the reasons for the Telex Decision of January 19, 1984, the M.V.T.C. states:

> As the movements by rail are at all points similar to the ones before this Committee, this panel is accordingly satisfied that similar movements by truck should be likewise eligible for subsidy.
>
> The movements of goods from the select territory to all points in Canada as transported by Morneau are, in the opinion of the Motor Vehicle Transport Committee, legally eligible for subsidies.

Having determined that the movements subject to Morneau's claim were movements eligible for assistance, the M.V.T.C. was not empowered to arbitrarily set a date from which assistance could have been paid to the trucker. The Review Committee is of the opinion that the M.V.T.C. should have proceeded with the verification of Morneau's claims for those movements performed prior to January 19, 1984. There is no evidence which indicates that Morneau had not complied with all the other conditions referred to earlier in the Decision. The date on which the M.V.T.C. concluded that the movements by Morneau were movements eligible for assistance under *ARFAR* is irrelevant to the process of the claim. Consequently, in our opinion, the M.V.T.C. ruling amounts to an error in law in having misconstrued the provisions of *ARFAR* and the role and function of the Commission thereunder. This finding would have equal

Commission. Cette conclusion s'appliquerait au même titre à d'autres transporteurs qui ont effectué des mouvements similaires à ceux de Morneau dans l'affaire en révision. La décision-télex du 19 janvier du Comité ne devrait nullement être interprétée comme empêchant d'autres transporteurs de déposer des demandes. Cependant, il faudrait également indiquer que ces demandes seraient évaluées selon leur mérite propre conformément au *Règlement* pertinent en vigueur. Ces transporteurs auraient à présenter au C.T.V.M. les documents suivants:

a) un exposé sommaire donnant le montant total des recettes brutes pour lesquelles la subvention est demandée, le montant total demandé et une liste établie, en ordre numérique, des documents relatifs aux mouvements de sortie qui font l'objet de la demande de la subvention, notamment les connaissements, pro bills et bordereaux d'expédition.

b) un exemplaire de tous les connaissements, pro bills et bordereaux d'expédition qui se rapportent aux mouvements de sortie, indiquant

   i) le nom et l'adresse de l'expéditeur et du destinataire
   ii) une description des marchandises
   iii) le poids du chargement
   iv) les taxes, taux, frais et autres rétributions
   v) les frais totaux
   vi) le trajet ainsi que les endroits de raccordement et
   vii) le montant de la réclamation

c) une déclaration statutaire en la forme exposée à l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* attestant la véracité et l'exactitude de la réclamation et des taxes, taux, frais et autres rétributions réels facturés ou réclamés pour les services pour lesquels la réclamation est faite; et

d) tout autre document prescrit par la Commission.

application to other carriers having performed movements similar to those handled by Morneau in the matter under review. Nothing in the Committee's Telex Decision of January 19th should be construed as prohibiting other carriers from filing claims. However, it should likewise be stated that such claims would be assessed on their individual merits in accordance with relevant regulations in force. Such carriers would still be required to submit to the M.V.T.C. the following documents:

(a) a summary showing the total gross revenue in respect of which assistance is claimed, the total amount of the claim and a numerical list of the documents including bills of lading, pro bills and waybills that relates to the outward movement for which assistance is claimed.

(b) a copy of all bills of lading, pro bills and waybills that relate to the outward movements and show thereon

   i) the name and address of the shipper and consignee
   ii) the description of the goods
   iii) the weight of the shipment
   iv) the tolls, rates, charges and allowances
   v) the total charge
   vi) the routing with points of interchange, and
   vii) the amount of the claim

(c) a statutory declaration in a form set out in section 38 of the *Canada Evidence Act* in attestation of the truth and accuracy of the claim and of the actual tolls, charges and allowances charged or made for the services in respect of which the claim is made; and

(d) such other documents as the Commission may require.

En outre, avant d'accorder un certificat pour tout montant de subvention, le C.T.V.M. devra être convaincu:

a) que le camionneur détient un certificat délivré par la Commission en vertu de l'article 7;

b) que les mouvements des marchandises faisant l'objet d'une réclamation de subvention, sont admissibles à une subvention; et

c) que rien n'indique qu'un expéditeur ou un transporteur a interrompu artificiellement l'acheminement d'un envoi direct à partir de points situés dans le territoire choisi à destination des États-Unis, dans le seul et unique but de devenir admissible au paiement de subvention.

Enfin, parce que les mouvements en question ont été effectués avant le 19 janvier 1984, nous devons présumer que les marchandises en question ne sont plus à Lacolle (Québec) et que les dossiers pourront indiquer ce qu'il en est advenu. Nous notons que dans sa *décision 1983-03*, en examinant les activités courantes des compagnies ferroviaires, le Comité a affirmé, "... il est impossible de préciser au cours de n'importe quelle année, le pourcentage exact de mousse de tourbe produite par l'un des expéditeurs qui sera exportée vers les États-Unis cette année-là...". En conséquence, vu que la présente affaire se rapporte à des faits passés, les parties concernées sembleraient être en mesure de fournir tous les détails sur ce qui est advenu desdites marchandises, pour que le Comité puisse les examiner aux termes du *Règlement*.

Compte tenu de ce qui précède, nous sommes arrivés à la conclusion que la décision du C.T.V.M. rejetant l'examen de la revendication de Morneau relative aux mouvements effectués avant le 19 janvier 1984 est révisable parce qu'une erreur de droit a été commise. Le Comité de révision ordonne au C.T.V.M. de procéder à l'évaluation des autres revendications de Morneau se rapportant aux mouvements effectués avant le 19 janvier 1984.

In addition, prior to certifying any amount of assistance, the M.V.T.C. would have to be satisfied:

(a) that the trucker holds a certificate issued by the Commission under section 7;

(b) that those movements of goods for which assistance is claimed are movements eligible for assistance; and

(c) that there is no evidence that a shipper or a carrier artificially interrupted the movement of a direct shipment from the select territory to the United States for the sole and only purpose of becoming eligible for the payment of subsidy.

Finally, because these particular movements occurred during a period prior to January 19, 1984, we must assume that the said traffic is no longer on hand at Lacolle, Quebec and that records are available to indicate its final disposition. We are mindful that this Committee in its *Decision 1983-03*, when dealing with matters involving movements performed by railways on a current basis, observed ... "it is not possible to tell, however, in the course of any year exactly what percentage of peat moss produced by any one shipper will be exported to the United States in that year...". Therefore, as the present matter deals with movements in a *post facto* context, the parties concerned would appear to be in a position to provide full details of the disposition of the said traffic for consideration by the Committee within the limits of circumstances contemplated by the *Regulations*.

For all of these reasons we find the M.V.T.C. Decision denying consideration of Morneau's claim for the movements performed prior to January 19, 1984, reviewable on the grounds that an error in law was committed, and the Review Committee directs the M.V.T.C. to proceed with the assessment of the remainder of Morneau's claims dealing with the movements performed by Morneau prior to January 19, 1984.

COMITÉ DES TRANSPORTS PAR EAU

WATER TRANSPORT COMMITTEE

Relative à l'avis de son projet d'acquisition d'actions de Canada Line Ltd. donné par Canadien Pacifique Ltée en vertu de l'article 27 de la Loi nationale sur les transports, chapitre N-17, S.R.C. 1970 et

Relative aux oppositions déposées par:

a) la Halifax Dartmouth Port Development Commission (ci-après la Commission du Port);

b) la Chambre de commerce de Halifax; et

Relative aux interventions déposées par:

a) le gouvernement de la Nouvelle-Écosse; et

b) le gouvernement du Québec.

In the matter of the notice of proposed acquisition by Canadian Pacific Limited pursuant to s. 27, National Transportation Act, c. N-17, R.S.C. 1970 into the Canada Line Limited;

In the matter of objections received from:

a) The Halifax-Dartmouth Port Development Commission (The Port Commission);

b) The Halifax Board of Trade; and

In the matter of interventions received from:

a) The Government of Nova Scotia;

b) The Government of Quebec.

Répertorié: Canadien Pacifique Ltée, le 13 février 1985 (Re)

Indexed as: Canadian Pacific Limited, February 13, 1985 (Re)

Comité des transports par eau: A.-M. Trahan, c.r. (présidente) et D.H. Jones, c.r.

Water Transport Committee: A.-M. Trahan, Q.C. (Chairman) and D.H. Jones, Q.C.

Décision n°: C.T.E. 1-85
Date de la décision: le 13 février 1985
Dossier n°: W 110.15.24

Decision No.: W.T.C. 1-85
Date of Decision: February 13, 1985
File No.: W 110.15.24

Transport par eau - Projet d'acquisition - Intérêt public - Concurrence.

Face aux diverses oppositions manifestées à l'encontre du projet d'acquisition mentionné à l'intitulé, le Comité des transports par eau (ci-après Comité) a entrepris une enquête, sans toutefois tenir une audience publique. Selon les stipulations de l'article 27 de la Loi nationale sur les transports, *le Comité pouvait refuser de reconnaître ledit projet uniquement si il croyait que l'acquisition proposée restreindrait indûment la concurrence ou porterait autrement préjudice à l'intérêt public.*

Water transport - Proposed acquisition - Public interest - Competition.

In view of the various objections to the proposed acquisition mentioned in the title hereto, the Water Transport Committee (hereinafter Committee) decided to undertake an investigation, but without holding a public hearing. Under section 27 of the National Transportation Act, *the Committee may disallow the said transaction only if it unduly restricted competition or if it was otherwise prejudicial to the public interest.*

Décision: *Le Comité a reconnu l'acquisition proposée.*

Au terme de son enquête, il a conclu que cette dernière ne restreindrait pas indûment la concurrence. Au contraire, elle rendrait le Service

Decision: *The Committee did not disallow the proposed acquisition.*

At the end of its investigation, it concluded that the above-mentioned acquisition would not unduly restrict competition. On the contrary, it

coordonné moins cher, plus efficace et favoriserait la concurrence. De plus, la Loi dérogatoire sur les conférences maritimes, 1979, *dispensait certaines pratiques commerciales conclues entre les membres d'une même conférence maritime, telles celles contenues dans l'*Entente de coordination de 1981-1982 *et les modifications y rattachées, de l'application de la* Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

Par ailleurs, le Comité a souligné qu'il ne détenait aucune preuve à l'effet que le projet d'acquisition serait préjudiciable à l'intérêt public en matière de transport car les parties au Service coordonné n'apporterait aucun changement à leurs navires, à leurs conteneurs, aux installations portuaires et à l'exploitation au Canada.

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.E. n° C.T.E. 2-82, datée du 15 mars 1982.

Lois citées

Loi dérogatoire sur les conférences maritimes, 1979, S.C. 1978-1979, chap. 15.
Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23.
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 3, 22, 27.

DÉCISION

INTRODUCTION

Le 2 décembre 1983, le Comité a reçu du Canadien Pacifique Ltée (ci-après CP) une lettre datée du 30 novembre 1983 dans laquelle la compagnie faisait part de son intention d'acquérir indirectement des intérêts, sous forme d'actions, dans Canada Line Ltd. (ci-après Canline), une société des Bermudes qui assurerait un service de transport de conteneurs entre le port de Montréal et des ports du Nord de l'Europe.

Aux termes de l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports* (ci-après *L.N.T.*), le Comité a publié un avis du projet d'acquisition dans la Partie I de la *Gazette du Canada* du 24 décembre

would make the Co-ordinated Service less costly, more efficient and would enhance competition. In addition, certain commercial practices concluded between the members of the same Shipping Conferences, as those contained in the Co-ordination Agreement in 1981-1982 *and its amendments, were exempted from the application of the* Combines Investigation Act *by the* Shipping Conferences Exemption Act, 1979.

On the other hand, the Committee noted that there was no evidence to the effect that the transaction would be prejudicial to the public interest with respect to transportation, since the parties to the Co-ordinated Service would not change their ships, their containers, terminal facilities and their operation within Canada.

Decisions and Orders referred to

W.T.C. Decision No. W.T.C. 2-82, dated March 15, 1982.

Statutes referred to

Shipping Conferences Exemption Act, 1979, S.C. 1978-1979, c. 15.
Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23.

National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 3, 22, 27.

DECISION

INTRODUCTION

On December 2, 1983, the Committee received from Canadian Pacific Ltd. (hereinafter CP) a letter dated November 30, 1983 stating that CP intended to acquire indirectly a shareholding interest in Canada Line Ltd. (hereinafter Canline), a Bermuda corporation that would carry on a containerline service between the Port of Montreal and ports in Northern Europe.

In accordance with its mandate under section 27 of the *National Transportation Act* (hereinafter *N.T.A.*), the Committee published a notice of the proposed acquisition in the *Canada*

1983 et il a demandé la publication de l'avis dans divers journaux.

À la suite de la publication de cet avis, le Comité a reçu diverses objections et interventions des parties mentionnées dans l'intitulé et la réception de ces objections a obligé le Comité à enquêter sur cette acquisition proposée.

L'ACQUISITION PROPOSÉE

En pratique, l'acquisition proposée vise le regroupement sous Canline des fonctions d'expédition et de commercialisation de la Compagnie Maritime Belge (CMB) et du CP entre le Canada et l'Europe. Il s'agit en fait de la deuxième phase d'un projet de rationalisation, ayant pour effet la réduction des coûts. La première phase était la création d'un service de coordination du transport de conteneurs de marchandises sur le fleuve Saint-Laurent (le Service coordonné), au moyen du "*Co-ordination Agreement*" (l'*Entente de coordination*) par Canadian Pacific Steamships Ltd. (CPSS), propriété de CP, par Dart Containerline (Canada) N.V. (Dart N.V.), propriété de CMB, et par Manchester Liners Limited (Manchester). Cette entente "(traduction) ayant pour but d'optimiser l'utilisation des navires et des conteneurs des parties dans le commerce" impliquait la mise en commun de l'espace disponible, des horaires de navigation, des conteneurs et des terminaux. Cependant, chaque partie à l'entente maintenait son identité propre, son service de commercialisation et son Service à la clientèle. Après enquête sur la transaction établissant le service coordonné, le Comité, aux termes de la *décision C.T.E. 2-82*, l'avait reconnue.

À ce stade-ci, les filiales de CP et de CMB se regrouperaient par la création de deux compagnies, Canline, et Canada Line Agencies Limited (Canline Agencies). Ceci réduirait à deux le nombre des compagnies participant dans le Service coordonné, Canline et M.L. Container Line Ltd. (ML), cette dernière ayant repris la part du marché de Manchester dans ce service. Les deux phases du projet ont pour but de réduire les coûts d'exploitation au moyen d'une meilleure utilisation des ressources, et les compagnies les considèrent essentielles à l'amélioration de leur situation financière. Le projet a été conçu au moment de la baisse du trafic total

Gazette Part I of December 24, 1983, and caused that notice to be published in various newspapers.

Resulting from the publication of that notice, the Committee received objections and interventions from the parties named in the title, and receipt of these objections is what required the Committee to investigate this proposed acquisition.

THE PROPOSED ACQUISITION

Practically speaking, the proposed acquisition would result in the amalgamation of the shipping and marketing functions of Compagnie Maritime Belge (CMB) and CP with respect to liner services between Canada and Europe into Canline. This is, in fact, the second stage of a rationalization operation leading to cost reduction. The first stage of that plan was the creation of the St-Lawrence River Containerized Freight Coordination Service (the Co-ordinated Service) through the *Co-ordination Agreement*, entered into by three companies, namely Canadian Pacific Steamships Ltd. (CPSS) (owned by CP), Dart Containerline (Canada) N.V. (Dart N.V.) (owned by CMB) and Manchester Liners Limited (Manchester). This Agreement "to achieve optimum use of the parties' vessels and containers in the trade" involved the joint use of capacity, sailing schedules, containers and terminals. Each party to the Agreement, however, maintained its own identity and organization for marketing and customer service. The transaction establishing the Co-ordinated Service was investigated by the Committee and, by *Decision W.T.C. 2-82* dated March 15, 1982, was not disallowed.

In the present proposed acquisition, subsidiaries of both CP and CMB are to be merged by the creation of two companies, Canline and Canada Line Agencies Limited (Canline Agencies). This would reduce the number of participating companies in the Co-ordinated Service to two, Canline and M.L. Container Line Ltd. (ML) (Manchester's trade share was taken over by ML). Both phases of the plan were aimed at lower operating costs through a better utilization of resources and were considered by the companies involved to be essential in order to improve their financial position. The plan was conceived at a time of declining total traffic and

et des taux de marchandises causée en partie par l'augmentation de la concurrence sur le marché Europe-Canada/É.-U.

OBJECTIONS ET INTERVENTIONS

La Commission du Port et la Chambre de commerce d'Halifax s'opposent toutes les deux à l'acquisition proposée parce que celle-ci restreindrait indûment la concurrence, d'une part entre les compagnies de navigation qui desservent le Canada, et d'autre part entre les ports canadiens, excluerait peut-être Halifax comme port d'escale de certaines compagnies de navigation, et renforcerait l'intégration verticale des réseaux de transport ferroviaire et maritime du Canada. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse n'approuve pas l'acquisition proposée, mais il ne s'y est pas officiellement opposé. Le gouvernement du Québec est intervenu sans toutefois s'opposer à l'acquisition proposée.

Dans un télex adressé au Comité en date du 22 octobre 1984, la Commission du Port a présenté les arguments suivants:

(traduction) 1. Le par. 17(2) de l'Entente de coordination stipule en partie ce qui suit:

> Nulle partie ne doit transporter des marchandises en dehors du Service coordonné, et chacune d'elles doit faire en sorte qu'aucun membre de son groupe ne le fait.
>
> Les mots "partie", "groupe", "cargo", "commerce" et "service coordonné" sont définis dans l'accord.
>
> Cette clause vise à empêcher toute filiale ou société affiliée de l'une des parties de transporter des conteneurs ou des marchandises en vrac de n'importe quel port du Canada jusqu'en Europe et vice versa, sauf à Montréal dans le cadre du Service coordonné.
>
> Nous soumettons respectueusement que ce niveau de restriction du mouvement des sociétés affiliées est bien trop limitatif pour être accepté en vertu des principes de la *Loi nationale sur les transports*. La Halifax-Dartmouth Port Development Commission aimerait

falling freight rates, caused partly by more intensive competition in the Europe-Canada/USA market.

OBJECTIONS/INTERVENTIONS

The two objectors, The Port Commission and the Halifax Board of Trade, contend that the proposed acquisition would unduly restrict competition among shipping companies serving Canada and among Canadian ports, may exclude Halifax as a port of call for certain shipping lines, and would strengthen the vertical integration of rail and sea transportation systems in Canada. The Government of Nova Scotia does not agree with the proposed acquisition, but does not formally object to it. The Government of Quebec has intervened but does not object to the proposed acquisition.

The Port Commission submitted the following arguments in a telex to the Committee dated October 22, 1984:

1. Section 17(2) of the Co-ordination Agreement reads in part:

> None of the parties shall, and each party shall procure that no member of its group shall, carry cargo in the trade except in the Co-ordinated Service,
>
> The words "party", "group", "cargo", "trade" and "co-ordinated service" are terms defined in the agreement.
>
> The effect of this clause is to prevent every company which is a subsidiary or associate of either of the parties from carrying containers and/or goods in bulk from any port in Canada to Europe and the reverse except through the co-ordinated service in Montreal.
>
> It is respectfully submitted that this degree of limitation of the movement of associated companies is far too restrictive to find acceptance under the principles of the *National Transportation Act*, and the Halifax-Dartmouth Port Development Commission seeks the

avoir l'occasion d'élaborer cet argument devant le Comité des transports par eau à une audience officielle tenue en vertu de l'article 27 de ladite loi.

2. La première annexe de l'Entente de coordination, que nous n'avons pas reçue, divise sans aucun doute le commerce en partance de Montréal entre les deux parties au Service de coordination, tout comme l'a fait l'annexe 1 de l'Entente de coordination de 1981.

Dans ce cas, nous soumettons respectueusement que cette annexe constitue également un trop grand frein à la concurrence pour être approuvée en vertu des principes de la *Loi nationale sur les transports*. Pour la même raison que celle susmentionnée, la Commission demande, respectueusement, la tenue d'une audience.

HISTORIQUE DES ÉVÉNEMENTS QUI ONT PRÉCÉDÉ L'ACQUISITION PROPOSÉE

Au cours de 1981 et de la première partie de 1982, le Comité a fait enquête sur l'acquisition proposée faite au premier stade du projet de rationalisation décrit plus tôt dans cette décision, à savoir la création du Service coordonné. Cette acquisition se divisait en deux parties:

1. CP a acquis, directement ou indirectement, un tiers des actions de Dart Containerline Company Limited (Dartcy);

2. CP, par l'intermédiaire de sa filiale CPSS, a acquis un intérêt dans le Service coordonné, que CPSS était en voie d'établir conjointement avec Manchester et Dart N.V.

Les opérations menant à la création de Canline et de sa filiale, Canline Agencies, auraient une incidence sur les deux parties de l'acquisition ayant déjà fait l'objet d'une enquête de la part du Comité et que le Comité a reconnue dans la *décision C.T.E. 2-82*. CPSS et CMB se retireraient toutes deux du service de transport de conteneurs entre les États-Unis et l'Europe

opportunity to make this argument fully before the Water Transport Committee at a formal hearing under section 27.

2. The first schedule to the Co-ordination Agreement, which was not provided to us, no doubt "divides up" the trade out of Montreal, between the two parties to the co-ordination service just as did Schedule 1 to the 1981 co-ordination agreement.

If this is so, it is respectfully submitted that this schedule as well constitutes too great a restriction against competition to find acceptance under the principles of the *National Transportation Act*. For the same reason as that stated above, the Commission therefore respectfully requests a hearing.

HISTORICAL BACKGROUND LEADING TO THE PROPOSED ACQUISITION

During 1981 and the first part of 1982, the Committee investigated the proposed acquisition involved in the first stage of the rationalization operation described earlier in this decision, namely the creation of the Co-ordinated Service. That acquisition had two parts:

1. CP directly or indirectly acquired a one-third shareholding interest in Dart Containerline Company Limited (Dartcy);

2. CP, through its subsidiary, CPSS, acquired an interest in the Co-ordinated Service, which CPSS was in the process of establishing with Manchester and Dart N.V.

The transactions leading to the creation of Canline and its subsidiary, Canline Agencies, would affect both parts of the acquisition previously investigated by the Committee and not disallowed in *Decision W.T.C. 2-82*. Both CPSS and CMB would withdraw from the US/Europe container service known as "Dartcy" (i.e., CP would no longer hold its one-third

connu sur le nom de "Dartcy" (c'est-à-dire que le CP ne détiendrait plus son intérêt d'un tiers dans Dartcy). Les parts de CPSS et de Dart N.V. dans le Service coordonné seraient acquises par Canline, ce qui lui donnerait, au total, 70% des parts du Service coordonné, les autres 30% étant détenues par ML.

ENQUÊTE

Au cours de son enquête, le Comité a tenu une réunion avec les représentants du CP, de la CMB/Dart N.V. et de Manchester/ML, le 30 avril 1984. Le but de cette réunion, tel que mentionné dans les termes de référence, était

> de préciser les diverses opérations qui ont eu lieu depuis le début de 1982 mettant en cause les parties qui ont un intérêt dans Canada Line Limited et (ou) dans l'Accord de coordination du 2 juillet 1981 relatif au transport de conteneurs entre l'Europe et le Canada.

Après avoir considéré les représentations des parties en question et leurs réponses aux questions posées, le Comité en a conclu qu'il y avait six opérations très précises directement liées à la création de Canline et de sa filiale en propriété exclusive Canline Agencies, à savoir:

1. l'acquisition par Centennial Shipping Limited, une filiale en propriété exclusive de CP, constituée en vertu des lois des Bermudes, de 6 840 actions de la classe A de Canline;

2. l'acquisition par CMB, une société constituée en vertu des lois de la Belgique, de 5 160 actions de la classe B de Canline;

3. le transfert à Canline du service de transport de conteneurs de CPSS, une filiale en propriété exclusive de CP;

4. le transfert à Canline du service de Dart N.V., une filiale en propriété exclusive de CMB;

5. le transfert à Canline Agencies du service de commercialisation de CPSS; et

interest in Dartcy). The trade shares of CPSS and of Dart N.V. in the Co-ordinated Service would be taken over by Canline resulting in the latter company holding 70% of the Co-ordinated Service trade shares and the other 30% being held by ML.

INVESTIGATION

In the course of its investigation, the Committee held a meeting on April 30th, 1984, with representatives of CP, CMB/Dart N.V. and Manchester/ML. The purpose of this meeting, as stated in its terms of reference, was:

> to clarify the various transactions that have taken place since the beginning of the year 1982 and involving parties having an interest into The Canada Line Limited and/or the Co-ordination Agreement of July 2, 1981 in connection with the containerline trade between Europe and Canada.

Having considered the representations of the parties and their responses to questions, the Committee concluded that there were six well-defined transactions directly related to the formation of Canline and its wholly owned subsidiary Canline Agencies, namely:

1. acquisition by Centennial Shipping Limited, a wholly owned subsidiary of CP, incorporated under the laws of Bermuda of 6,840 series A shares of Canline;

2. acquisition by CMB, a corporation incorporated under the laws of Belgium, of 5,160 series B shares of Canline;

3. transfer of the container transportation business of CPSS, a wholly owned subsidiary of CP, to Canline;

4. transfer of the business of Dart N.V., a wholly owned subsidiary of CMB, to Canline;

5. transfer of the marketing business of CPSS to Canline Agencies; and

6. le transfert à Canline Agencies du service de DartCan Inc., une filiale en propriété exclusive de CMB.

Le Comité a informé les parties inscrites au dossier de ces constatations par lettre, en date du 24 juillet 1984, et leur a donné l'occasion de produire des commentaires additionnels. La Commission du Port a répondu que, selon elle, toutes ces transactions devaient faire l'objet de la présente enquête. Le Gouvernement du Québec a indiqué qu'il ne désirait soumettre aucun commentaire supplémentaire, alors que les autres parties inscrites au dossier n'ont pas répondu à la lettre du Comité.

À la réception du télex de la Commission du Port, cité en partie plus tôt dans cette décision, le Comité a demandé à M. George Cooper, avocat de la Commission du Port, de prouver les deux points qu'il avait mentionnés dans son télex et de présenter au Comité tout argument supplémentaire qu'il jugeait que le Comité "(traduction) devrait examiner avant de prendre une décision à savoir si l'acquisition de Canada Line 'restreindra indûment la concurrence ou sera autrement préjudiciable à l'intérêt public'". M. Cooper a indiqué qu'il n'avait pas d'autres commentaires. Les autres parties inscrites au dossier, à qui on a remis une copie du télex de M. Cooper et qui ont eu le loisir d'y répondre et de déposer des commentaires additionnels, ont choisi de ne pas le faire.

En vertu de l'article 27 de la *L.N.T.*, la juridiction de la Commission est déclenchée par une objection faite par toute personne visée par une acquisition proposée ou toute association ou autre organisme représentant les transporteurs ou des entreprises de transport visés par cette acquisition. Les motifs de l'objection doivent être que cette acquisition restreindra indûment la concurrence ou portera autrement préjudice à l'intérêt public.

Conformément à l'article 27 de la *L.N.T.*, le devoir du Comité est d'enquêter et de se faire une opinion sur les effets de l'acquisition proposée. Il peut, à sa discrétion, tenir ou non une audience publique. Dans ce cas, le Comité a conclu qu'il avait suffisamment de renseignements au dossier pour décider du cas sans avoir à tenir une audience publique. Bien que les personnes qui s'opposaient aient incité le Comité à tenir une audience, rien dans les arguments

6. transfer of the business of DartCan Inc., a wholly owned subsidiary of CMB, to Canline Agencies.

The Committee informed the parties of record of those findings in a letter of July 24, 1984 and gave them an opportunity to file additional comments. The Port Commission took the position that all of these transactions ought to be the subject of the present investigation. The Government of Quebec indicated that it did not have any further comments while the other parties of record did not file any answer to the Committee's letter.

Upon receipt of the telex from the Port Commission partially quoted earlier in the decision, the Committee asked for substantiation of the two points raised in that telex and for any further argument that counsel for the Port Commission thought the Committee "should consider before making any decision on whether The Canada Line acquisition will 'unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest'". Mr. Cooper indicated that he did not wish to comment any further. The other parties of record, which were provided with a copy of Mr. Cooper's telex and given an opportunity to answer and file additional submissions, chose not to do so.

Pursuant to section 27 of the *N.T.A.*, the jurisdiction of the Committee is invoked by an objection made by a person affected by a proposed acquisition or by any association or body representing carriers or transportation undertakings affected by it. The grounds of the objection must be that the proposed acquisition would unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest.

The duty of the Committee, under section 27, *N.T.A.*, is to investigate and to form an opinion on the effects of the proposed acquisition. In doing so, it can hold a public hearing or not, at its discretion. In this case, the Committee concluded that it had sufficient information on file to decide the matter without holding a public hearing. While the objectors requested that a public hearing be held, nothing in the arguments they put forth suggested that anything

qu'ils ont présentés ne suggérait que la tenue d'une audience ajouterait quelque chose d'important à l'enquête. En conséquence, le Comité a décidé de ne pas tenir d'audience publique.

CONSTATATIONS

Après étude des copies des contrats et des autres documents juridiques relatifs aux acquisitions, après la rencontre du 30 avril 1984 des parties formant le Service coordonné et après étude des arguments présentés par les parties inscrites au dossier, le Comité a fait les constatations qui suivent.

Concurrence

Comme mentionné précédemment, aux termes de l'article 27 de la *L.N.T.*, le Comité peut ne pas reconnaître une acquisition proposée uniquement si cette acquisition doit restreindre indûment la concurrence ou être par ailleurs préjudiciable à l'intérêt public. Les termes de cet article sont clairs, la transaction doit restreindre indûment la concurrence.

En conséquence, c'est ce que le Comité doit examiner dans la présente cause.

À titre de membres des mêmes conférences maritimes, les parties s'adonnent à certaines pratiques, comme l'établissement des prix et autres pratiques commerciales, qui, bien qu'elles semblent à première vue restreindre la concurrence, sont dispensées par la *Loi dérogatoire sur les conférences maritimes, 1979* de l'application de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Des contrats ayant pour but ou effet de réglementer les taux, les prix et les conditions du transport de marchandises par eau dans le cadre du commerce international du Canada sont exemptés, aux termes de cette loi, pourvu que certaines conditions soient remplies, telles le dépôt du contrat et des tarifs auprès de la Commission canadienne des transports, et à condition que le niveau de restriction n'outrepasse pas le niveau requis pour assurer une stabilité raisonnable du marché.

Par conséquent, c'est en tenant compte du contexte de la *Loi dérogatoire sur les conférences maritimes, 1979* qui autorise ces ententes conformément à la loi canadienne sur le transport, que le Comité doit mener son enquête.

significant would be added to the investigation by such a hearing. Accordingly, the Committee decided not to hold a public hearing.

FINDINGS

Having examined copies of the contracts and other legal documents pertaining to the acquisitions which were submitted to it, having met with the parties to the Co-ordinated Service on April 30, 1984 and having considered the arguments submitted to it by the parties of record, the Committee makes the findings that follow.

Competition

As mentioned earlier, under the terms of section 27 of the *N.T.A.*, the Committee may disallow a proposed acquisition only if it unduly restricts competition or if it is otherwise prejudicial to the public interest. The words of this section are clear: the effect of the transaction must be unduly restrictive of competition.

This is, therefore, what has to be considered by the Committee in this case.

Being members of the same Shipping Conferences, the parties involved in the proposed acquisition engage in certain practices such as price-fixing and other commercial practices which, even though, at first glance, might appear to restrict competition as among shipping lines, are exempted from the application of the *Combines Investigation Act* by the *Shipping Conferences Exemption Act, 1979*. Contracts having the purpose or effect of regulating rates, charges and conditions for the transportation of goods by water in the international trade of Canada are exempted under this *Act* provided certain conditions are met, such as filing of the contract and of tariffs with the Canadian Transport Commission and provided that the level of restriction does not go beyond what is required to ensure a reasonable degree of stability in the market.

It is, therefore, within the context of the *Shipping Conferences Exemption Act, 1979* which allows such agreements under Canadian transportation law that the Committee must conduct its investigation. This is why the mere

C'est pourquoi la simple existence de pratiques et d'accords comme ceux contenus dans l'*Entente de coordination* ne constitue pas un motif qui les ferait considérer comme restreignant indûment la concurrence. Le Comité a examiné l'*Entente de coordination de 1981-1982* et en est arrivé à la conclusion que la formation du Service coordonné était dans l'intérêt du public. Le Comité a étudié les dispositions de la nouvelle *Entente de coordination* et note que dans ce cas la principale modification est relative au changement des parties à l'accord. Le Comité a examiné les autres modifications apportées à cette entente, y compris l'annexe 1 et il est d'avis qu'aucune d'elles n'aura pour effet de restreindre davantage la concurrence. Notamment, aucun changement n'a été effectué au paragraphe 17(2), auquel la Commission du Port s'est référée dans son argumentation. Le Comité n'a reçu aucune preuve qui indiquerait que les conclusions de la *décision C.T.E. 2-82* concernant l'*Entente de coordination* n'étaient plus applicables. En conséquence, le Comité doit résoudre uniquement la question concernant les effets de l'acquisition proposée dans le cadre de l'*Entente de coordination*.

La *décision C.T.E. 2-82* ci-haut mentionnée a reconnu la création d'un Service coordonné et ce Service était même considéré comme ayant des retombées favorables. À cette époque, le Comité a considéré que les trois lignes qui devaient former le Service coordonné mettaient en commun leurs ressources afin d'être à même d'affronter un marché très concurrentiel. On considérait que cette démarche était dans l'intérêt du public puisque, si elle n'avait pas été réalisée, il se serait produit une réduction de la concurrence sur le marché des navires de lignes dans l'Atlantique-Nord. L'acquisition proposée est une mesure supplémentaire qui contribue à rendre le Service coordonné moins cher et en conséquence plus efficace.

Le Comité reconnait que suite à l'acquisition proposée les participants au Service coordonné passeront de trois partenaires à peu près égaux à deux, dont l'un contrôlera 70 p. 100 de la capacité. Ce changement dans la relation entre les parties pourrait, dans le cadre du Service coordonné, se traduire en une diminution de la concurrence.

existence of agreements and practices such as those contained in the Co-ordination Agreement does not constitute grounds for considering them unduly restrictive of competition. The Committee examined the *Co-ordination Agreement in 1981/82* and came to the conclusion that the formation of the Co-ordinated Service had some beneficial effects on the public interest. The Committee has examined the provisions of the new *Co-ordination Agreement* and notes that the amendment of principal importance to this case involves the change in the parties to the Agreement. Other amendments to the Agreement including Schedule 1 have been examined and the Committee is of the opinion that none would have the effect of rendering the Agreement more restrictive of competition. In particular, there was no change to section 17(2) of the Agreement referred to by the Port Commission in its submission. The Committee has no evidence before it that would indicate that the conclusions arrived at in *Decision W.T.C. 2-82* concerning the *Co-ordination Agreement* no longer apply. Therefore, the Committee is faced solely with the question of the effects of the proposed acquisition within the framework of the *Co-ordination Agreement*.

In *Decision W.T.C. 2-82* referred to above, the creation of the Co-ordinated Service was not disallowed and was even considered to have beneficial effects. At the time, the Committee considered that the three lines which were to form the Co-ordinated Service were combining their resources in order to be able to survive in a very competitive market. This was considered to be in the public interest as their failure to do so could have resulted in the reduction of competition in the North Atlantic liner market. The proposed acquisition is a further step towards making the Co-ordinated Service less costly and, therefore, more efficient.

The Committee recognizes that, as a result of the proposed acquisition, the parties to the Co-ordinated Service will be changed from three roughly equal participants to two, one of which will control 70% of the capacity. This change in the relationship between the parties might, within the framework of the Co-ordinated Service, imply some reduction in competition.

Cependant, compte tenu du fait qu'avant l'acquisition proposée, les lignes maritimes étaient aussi membres des mêmes conférences et, qu'aux termes des dispositions de l'Entente de coordination, elles offraient les mêmes horaires de navigation et partageaient la capacité de leurs navires, de leurs conteneurs, de leurs installations portuaires et de leurs recettes nettes, la réduction de la concurrence sur le marché doit donc être considérée comme minime.

De plus, dans sa *décision C.T.E. 2-82*, bien que le Comité attachât une certaine importance à la concurrence à l'intérieur du Service coordonné, il soulignait à la p. 16 ce qui suit:

> La concurrence tarifaire que se livrent effectivement ou que pourraient se livrer les compagnies membres des conférences maritimes et les compagnies hors conférence présente une plus grande importance dans la situation actuelle sur cette importante route canadienne de transport de conteneurs dans l'Atlantique Nord.

Le Comité doit interpréter l'article 27 de la *L.N.T.*, conformément aux objectifs de la politique nationale des transports, comme énoncée à l'article 3 de la *L.N.T.* L'acquisition proposée, qui vise à augmenter l'efficacité économique, est conforme aux objectifs de la politique nationale sur les transports en termes d'amélioration de l'efficacité économique grâce à une meilleure utilisation des ressources en vue de réduire les coûts de transport. Bien que la part du Service coordonné sur le marché Canada-Europe soit importante, elle n'est pas d'une ampleur suffisante pour nuire à la concurrence sur ce marché.

Par conséquent, le Comité en conclut que l'acquisition proposée ne restreindrait pas indûment la concurrence.

Intérêt public

Après avoir jugé qu'il n'y a pas de restriction indue de la concurrence, le Comité doit examiner si l'acquisition proposée porterait autrement préjudice à l'intérêt public. Bien que la question de l'intérêt public soit beaucoup plus générale que celle de la concurrence, nous traitons de l'intérêt du public en matière de transport. Cette question touche non seulement l'efficacité économique dans le secteur des transports, mais

However, in view of the fact that prior to the proposed acquisition the shipping lines were also members of the same shipping conferences, and that through the provisions of the Co-ordination Agreement they offered common sailing schedules and shared in the capacity of their ships, containers, terminal facilities and net revenues, the reduction in competition in the market place, if any, must be viewed as marginal.

Furthermore, in its *W.T.C. 2-82 Decision*, the Committee, while attaching some importance to competition within the Co-ordinated Service, stated at p. 16:

> Of greater importance in the context of this case is the actual or potential effective price competition between conference and non-conference lines on this important Canadian North Atlantic container route.

The Committee must interpret section 27 of the *N.T.A.* in accordance with the objectives of the national transportation policy, as stated in section 3 of the *N.T.A.* The proposed acquisition, which aims at increased economic efficiency, is consistent with the objectives of this policy in terms of increased economic efficiency by better utilization of resources leading to lower transport costs. While the Co-ordinated Service's share of the Canada-Europe liner market is significant, it is not of a magnitude that would cause concern in the context of competition in the market.

The Committee, therefore, concludes that competition would not be unduly restricted by this proposed acquisition.

Public Interest

After finding that there is no undue restriction to competition, the Committee must examine whether the proposed acquisition would otherwise be prejudicial to public interest. While the public interest issue is much broader than that of competition, we are examining the public interest as related to transportation. This involves not only the economic efficiency of the transport sector, but also includes wider

aussi divers aspects nationaux et régionaux (article 3 de la *L.N.T.*). Les questions qui portent sur le rôle des ports canadiens et celles qui ont trait au transport multimodal ont été étudiées par le Comité dans sa *décision C.T.E. 2-82*. Le Comité a alors fait des commentaires sur le déménagement de Dart d'Halifax à Montréal, sur le rôle du port d'Halifax, et sur la question de l'intégration verticale des compagnies ferroviaires et des lignes maritimes. L'acquisition proposée, qui fait baisser le nombre de membres du Service coordonné de trois à deux, a peu d'effet sur ces questions. En outre, ces questions seront bientôt considérées lors d'une audience tenue en vertu de l'article 22 de la *L.N.T.*, qui a récemment été annoncée par la Commission et commencera le 15 avril prochain.

Le Comité note qu'il n'a reçu aucune objection relative aux services offerts au public. À cet égard, les parties au Service coordonné allèguent qu'aucun changement ne sera apporté à la flotte, aux installations et à l'exploitation au Canada. Un examen des documents déposés par les parties semble confirmer ces faits.

En conséquence, le Comité constate qu'il n'a aucun motif de conclure que l'acquisition proposée serait préjudiciable à l'intérêt public en matière de transport.

CONCLUSION

Le Comité a pesé avec soin tous les faits et pleinement considéré toutes les informations contenues dans ses dossiers ou portées à son attention par les plaidoieries écrites et a conclu que l'acquisition proposée ne restreindra pas indûment la concurrence et ne portera pas autrement préjudice à l'intérêt public.

En conséquence, le Comité reconnaît l'acquisition proposée susmentionnée.

regional and national aspects (section 3 of the *N.T.A.*). Issues related to the roles of Canada's ports, and multimodal considerations, have been examined by the Committee in its *Decision W.T.C. 2-82*. The Committee then commented upon the departure of Dart from Halifax to Montreal, the role of the Port of Halifax, and the issue of vertical integration of railways and shipping lines. The proposed acquisition which reduces the members of the Co-ordinated Service from three to two, has little impact on those issues. Furthermore, these issues will become part of a forthcoming inquiry under section 22 of the *N.T.A.*, which has recently been announced by the Commission and will commence on April 15 of this year.

The Committee notes that none of the objections received related to service to the public. In this regard, the parties to the Co-ordinated Service claim that no change would be made to the fleet, facilities and operation within Canada. A review of the documentation filed by the parties would appear to confirm these facts.

The Committee, therefore, finds that there are no grounds to conclude that the proposed acquisition would be prejudicial to the public interest with respect to transportation.

CONCLUSION

The Committee has carefully weighed all the facts and fully considered all information which it has in its files and which has come to its attention through the written pleadings, and concludes that the proposed acquisition will not unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest.

Accordingly, the Committee does not disallow the above-mentioned proposed acquisition.

Relativement à la Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, chap. 52;

Relativement au projet de tarif des droits de pilotage publié par l'Administration de pilotage des Laurentides, le 29 janvier 1985, dans la Partie I de la Gazette du Canada, Édition supplémentaire numéro 2, volume 119;

Relativement à un projet de droits de pilotage publié le 2 février 1985 dans la Gazette du Canada, par l'Administration de pilotage des Grands Lacs Ltée;

Relativement à la demande de l'Administration de pilotage des Laurentides pour une recommandation prévue au paragraphe 23(5) de la Loi sur le pilotage, relative à une augmentation de six pourcent au tarif présentement en vigueur;

Relativement à la demande de l'Administration de pilotage des Grands Lacs Ltée pour une ordonnance provisoire autorisant une augmentation de quatre pourcent des droits de pilotage pour 1985 dans des circonscriptions désignées;

et

Relativement à une audience, prévue à l'article 33 des Règles générales de la Commission canadienne des transports pour déterminer certaines questions de droit concernant les pouvoirs de la Commission relatif aux augmentations intérimaires des droits de pilotage.

In the matter of the Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52;

In the matter of the proposed tariff of pilotage charges published by the Laurentian Pilotage Authority on January 29, 1985, in Part I of the Canada Gazette, Extra Number 2, Volume 119;

In the matter of the proposed tariff of pilotage charges published by the Great Lakes Pilotage Authority, Ltd. on Febrary 2, 1985.

In the matter of a request of the Laurentian Pilotage Authority for a recommendation within the meaning of subsection 23(5) of the Pilotage Act for an interim increase of six percent to the current pilotage tariff.

In the matter of a request by the Great Lakes pilotage Authority, Ltd. for an interim order granting a four percent interim increase for 1985 in specified districts.

and

In the matter of a Hearing pursuant to section 33 of the Canadian Transport Commission General Rules to determine certain questions of law as to the jurisdiction of the Commission with respect to interim tariff increases to pilotage charges.

Répertorié: Administration de pilotage des Laurentides (Re)

Indexed as: Laurentian Pilotage Authority (Re)

Comité des transports par eau: A.-M. Trahan, c.r. (présidente), D.H. Jones, c.r. et M. Lambert, C.P., c.r.

Décision n°: C.T.E. 6-85
Date de la décision: le 20 juin 1985
Dossiers n°s: W.2641.3
W.2641.4

Water Transport Committee: A.-M. Trahan, Q.C. (Chairman), D.H. Jones, Q.C. and M. Lambert, P.C., Q.C.

Decision No.: W.T.C. 6-85
Date of Decision: June 20, 1985
Files Nos.: W.2641.3
W.2641.4

Transport par eau - Tarif de droits de pilotage - Compétence de la Commission canadienne des transports aux termes de l'article 23 de la Loi sur le Pilotage, *S.C. 1970-71-72, chap. 52 - Interprétation.*

Suite aux avis d'opposition présentés auprès du Comité des transports par eau (ci-après Comité) relativement aux demandes d'augmentation des tarifs de droits de pilotage publiés par l'Administration de pilotage des Grands Lacs Limitée et des Laurentides, le Comité a entrepris une enquête en vertu du paragraphe 23(4) de la Loi sur le pilotage.

Toutefois, avant d'analyser au mérite les requêtes, le Comité a tenu une audience publique aux termes de l'article 33 des Règles générales de la Commission canadienne des transports *(ci-après Commission) en vue de déterminer l'étendue de ses pouvoirs statutaires en matière de droits de pilotage.*

Décision: *Le Comité a déclaré que l'article 23 de la* Loi sur le pilotage *énonçait les pouvoirs de la Commission. Si un avis d'opposition à un tarif de droits de pilotage était déposé, la Commission devait mener une enquête dont l'étendue relevait de son pouvoir discrétionnaire et qui devait couvrir l'ensemble du tarif. Au terme de cette dernière, il devait faire une recommandation à l'administration ayant publié ledit tarif mais, seul le gouverneur en conseil pouvait approuver ce tarif ou les changements y rattachés.*

En vertu des règles d'interprétation statutaire, le terme "recommandation" à l'article 23 devait retenir son sens propre et ne pouvait revêtir la nature d'une ordonnance.

Quant à la demande de l'Administration de pilotage des Laurentides pour une augmentation intérimaire de six pour cent, le Comité a conclu qu'il ne pouvait faire une recommandation avant que ne soit terminée l'enquête prescrite au paragrahe 23(4), un avis d'opposition ayant été déposé.

Par ailleurs, le Comité a conclu que l'enquête relative aux droits de pilotage n'étant pas terminée, il ne pouvait faire une recommandation quant à la demande pour une ordonnance provisoire autorisant une augmentation de quatre

Water transport - Tariff of pilotage charges - Jurisdiction of the Canadian Transport Commission pursuant to section 23 of the Pilotage Act, *S.C. 1970-71-72, c. 52 - Interpretation.*

Further to a notice of objection filed with the Water Transport Committee (hereinafter Committee) with regard to proposed tariffs of pilotage charges published by the Great Lakes Pilotage Authority and the Laurentian Pilotage Authority, the Committee made an investigation pursuant to subsection 23(4) of the Pilotage Act.

Before examining the merits of the application, the Committee held a public hearing pursuant to section 33 of the Canadian Transport Commission General Rules *to determine the statutory authority of the Commission with respect to pilotage matters.*

Decision: *The Committee was of the opinion that the Commission's jurisdiction was found in section 23 of the* Pilotage Act. *Where a notice of objection to a proposed tariff was filed, the Commission should make an investigation which should be conducted into the tariff as a whole. Nevertheless, the scope of the investigation was a matter entirely within the Committee's discretion. After the completion of the investigation, the Commission was empowered to make a recommendation to the Authority but only the Governor in Council had the authority to approve tariffs or changes in tariffs.*

Under the principle of statutory interpretation the word "recommendation" should be construed strictly and did not have the force of an order.

As to the request of the Laurentian Pilotage Authority for an interim increase of six percent, the Committee concluded that it was not empowered to make a recommendation prior to the completion of the investigation, a notice of objection being filed to the proposed tarif.

With regards to a request for an interim order granting a four percent increase in pilotage charges submitted by the Great Lakes Pilotage Authority, the Committee stated that the investigation of the charges had not yet been

pour cent présentée par l'Administration de pilotage des Grands Lacs, bien que le seul opposant y ait consenti.

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.E. n° C.T.E. 15-78, datée du 31 août 1978.

Lois citées

Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 46, 57, 58, 59.
Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, chap. 52, art. 22(1), 23, 23(1), 23(2), 23(4), 23(5).

Règles citées

Règles générales de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1142, art. 33.

Comparutions

Wendy Wardman et Dianne Nicholas, pour la Commission canadienne des transports; Guy Roberge, c.r., pour l'Administration de pilotage des Laurentides; Laurent Fortier, pour l'Administration de pilotage des Grands Lacs, Limitée; Nancy Cleman, pour la Dominion Marine Association; Jean Brisset, c.r., pour la Fédération maritime du Canada; Louise Baribeau, pour la Corporation des pilotes du Bas St-Laurent; Jean Leduc, pour les Pilotes du St-Laurent Central Inc.

DÉCISION

Entendue à Hull (Québec) le 29 mai 1985.

Demande de l'Administration de pilotage des Laurentides

Le 2 avril 1985 l'Administration de pilotage des Laurentides (ci-après l'A.P.L.) faisait parvenir au Comité la demande ci-haut mentionnée pour une augmentation intérimaire de 6 p. 100 sur les tarifs de pilotage présentement en vigueur, soit DORS/83-889 du 21 novembre 1983. L'A.P.L., dans sa demande, a avisé le

completed and, therefore, it could not make a recommendation.

Decisions and Orders referred to

W.T.C. Decision No. W.T.C. 15-78, dated August 31, 1978.

Statutes referred to

National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 46, 57, 58 59.
Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52, ss. 22(1), 23, 23(1) 23(2), 23(4), 23(5).

Rules referred to

Canadian Transport Commission General Rules, C.R.C. 1978, c. 1142, s. 33.

Appearances

Wendy Wardman and Dianne Nicholas, for the Canadian Transport Commission; Guy Roberge, Q.C., for the Laurentian Pilotage Authority; Laurent Fortier, for the Great Lakes Pilotage Authority, Ltd.; Nancy Cleman, for the Dominion Marine Association; Jean Brisset, Q.C., for the Shipping Federation of Canada; Louise Baribeau, for the Corporation of Lower St. Lawrence Pilots; Jean Leduc, for Les pilotes du St-Laurent Central Inc.

DECISION

Heard at Hull, Quebec, May 29, 1985.

Request of The Laurentian Pilotage Authority

On April 2, 1985, the Laurentian Pilotage Authority (LPA) submitted to the Committee a request for an interim tariff increase of 6% to the tariff of pilotage charges presently in effect, being DORS/83-889 dated November 21, 1983. In its request, LPA submitted to the Committee that this interim increase was being sought to

Comité que cette demande avait pour but d'obtempérer à la directive émise par le ministre des Transports et le Conseil du Trésor exigeant que l'Administration ajuste ses tarifs en fonction d'un plus grand recouvrement de ses coûts. L'Administration soumet que le tarif du 21 novembre 1983 ne permet pas à l'Administration de rencontrer ses obligations d'atteindre, d'ici deux ans, l'autosuffisance prévue par la *Loi sur le pilotage*.

Le 12 avril 1985, la *Dominion Marine Association* fournissait au Comité son avis d'opposition à cette requête. La Fédération maritime du Canada, par télex du 15 avril 1985, s'est aussi opposée à la requête. Ces deux parties ont soumis que le Comité n'était pas en mesure de recommander une augmentation intérimaire avant d'avoir statué sur les oppositions déposées et complété l'enquête prévue au paragraphe 23(4).

La Corporation des pilotes du bas St-Laurent, par télex du 12 avril, a informé le Comité qu'elle n'avait aucune objection à ce qu'une telle augmentation soit accordée.

Demande de l'Administration de pilotage des Grands Lacs

La Fédération Maritime du Canada a déposé, le 2 février 1985, conformément à l'article 23 de la *Loi sur le pilotage*, un avis d'opposition auprès du Comité relatif à un tarif proposé de droits de pilotage publié par l'Administration de pilotage des Grands Lacs Limitée, (ci-après l'A.P.G.L.).

Dans sa réponse à l'avis d'opposition précité, l'A.P.G.L. a demandé que le Comité recommande une approbation immédiate d'une augmentation de 4 p. 100 des droits de pilotage pour 1985, applicable à toutes les circonscriptions internationales, à l'exception des eaux du canal Welland faisant partie de la circonscription internationale n° 2.

Au paragraphe 5 de l'avis d'opposition, la Fédération maritime du Canada déclare ce qui suit:

(traduction) 5) La Fédération maritime du Canada accepterait à regret une augmen-

permit LPA to comply with a Directive issued by the Minister of Transport and the Treasury Board, which directed LPA to adjust its tariffs to achieve a greater recovery of its costs. In its request, LPA submitted to the Committee that the present tariff of November 21, 1983 does not allow LPA to meet its obligations under the *Pilotage Act* to attain self-sufficiency within the next two-year period.

On April 12, 1985, the Dominion Marine Association filed with the Committee its Notice of Objection to this request for an interim increase. In addition, the Shipping Federation of Canada, by telex dated April 15, 1985, also opposed the request for the interim increase. These two parties submitted that the Committee was not in a position to recommend any interim increase prior to the completion of the investigation required by subsection 23(4) of the *Pilotage Act* whenever objections are filed to a proposed tariff.

The Corporation of the Lower St. Lawrence Pilots, by telex dated April 12, 1985, advised the Committee that it did not have any objection to the granting of such an interim increase.

Request of the Great Lakes Pilotage Authority, Ltd.

The Shipping Federation of Canada filed on February 2nd, 1985 a Notice of Objection with the Committee pursuant to section 23 of the *Pilotage Act*, with respect to a proposed tariff of pilotage charges published by the Great Lakes Pilotage Authority, Ltd. (GLPA).

In its Answer to this Notice of Objection, GLPA requested that the Committee recommend immediate approval of a 4% increase in pilotage charges for 1985 in all International Districts, with the exception of the Welland Canal section of International District No. 2.

In paragraph 5 of its Notice of Objection, The Shipping Federation of Canada stated:

5) The Shipping Federation of Canada would reluctantly accept a 4% increase in

tation de 4 p. 100 des droits de pilotage pour 1985 dans toute la région de pilotage des Grands Lacs mais elle estime que l'augmentation proposée de 7 p. 100 pour les services des pilotes canadiens dans les circonscriptions de Cornwall et de Churchill et dans les eaux du canal Welland faisant partie de la circonscription internationale n° 2, n'est ni juste ni raisonnable.

Dans sa réponse, l'A.P.G.L. allégait ce qui suit:

(traduction) 5. En ce qui concerne le paragraphe 5, l'intimée demande à la requérante d'accepter l'augmentation de 4 p. 100 des droits de pilotage pour 1985, applicable à toute la région de pilotage des Grands Lacs, et n'admet pas que l'augmentation proposée de 7 p. 100 pour les services des pilotes canadiens dans les circonscriptions de Cornwall et de Churchill et dans les eaux du canal Welland de la circonscription internationale n° 2, n'est ni juste ni raisonnable. Elle soumet en toute déférence que la Commission devrait, au moyen d'une ordonnance provisoire, recommander immédiatement l'approbation d'une augmentation de 4 p. 100 des droits de pilotage pour 1985, dans toute la région de pilotage des Grands Lacs;

La Fédération maritime du Canada a fourni les explications suivantes dans un télex du 2 avril 1985:

(traduction) Nous constatons que certaines questions ont été soulevées relativement au paragraphe 5 de l'avis d'opposition déposé par la Fédération maritime du Canada et le paragraphe 5 de la réponse déposée par l'Administration de pilotage des Grands Lacs, Limitée et nous sommes d'avis qu'il serait utile de résumer la position de l'opposant.

Le paragraphe 5 de l'avis d'opposition signifiait que si l'Administration avait publié le tarif proposé prévoyant des augmentations maximales de 4 p. 100 pour chacune des circonscriptions de la région de pilotage des Grands Lacs pour 1985, la Fédération maritime du Canada ne s'y serait pas opposée. Le tarif proposé aurait alors pu être

Pilotage Charges for 1985 throughout the Great Lakes Pilotage Region but submits that the increase of 7% proposed for the services of Canadian pilots in the Cornwall and Churchill Districts and the Welland Canal Section of International District No. 2 is neither fair nor reasonable.

In its Answer, GLPA responded:

5. As to paragraph 5, Respondent requests the acceptance of the Applicant of a 4 percent increase in pilotage charges for 1985 throughout the Great Lakes Pilotage Region and denies that the proposed increase of 7 percent for the services of Canadian pilots in the Cornwall and Churchill Districts and the Welland Canal Section of International District No. 2 is neither fair nor reasonable. It is respectfully submitted that this Commission should, by Interim Order, immediately recommend for approval a 4 percent increase in pilotage charges for 1985 throughout the Great Lakes Pilotage Region;

In clarification of its comments, The Shipping Federation of Canada provided the following, in a telex dated April 2, 1985:

We understand that certain questions have arisen in connection with paragraph five of the Notice of Objection filed by The Shipping Federation of Canada and paragraph five of the Answer filed by the Great Lakes Pilotage Authority, Ltd. and we think it would be helpful if we were to summarize the objector's position.

What was meant by paragraph five of the Notice of Objection was that if the Authority had published a proposed tariff providing for increases of no more than four percent in each of the districts in the Great Lakes Pilotage Region for 1985, The Shipping Federation of Canada would not have objected to those increases. The proposed

appliqué et les augmentations, fixées à 4 p. 100 pour le reste de la saison de 1985.

Après le dépôt de l'avis, l'Administration a demandé par l'entremise de son avocat, si l'opposante était prête à accepter une augmentation de 4 p. 100 du tarif pour toutes les circonscriptions, réservant à la Commission le soin de prendre une décision relativement à l'augmentation supplémentaire de 3 p. 100 proposée par l'Administration pour les circonscriptions de Cornwall et de Churchill et les eaux du canal Welland faisant partie de la circonscription internationale n° 2. Ceci n'est pas la même chose que de demander à l'opposante de consentir à une augmentation générale de 4 p. 100 qui, pour la saison de 1985, serait finale.

Quoi qu'il en soit, dans le but de montrer sa bonne foi et d'éviter des problèmes à l'Administration à ce moment-ci aux termes du protocole d'accord entre le Canada et les États-Unis, l'opposant consentirait à une augmentation de 4 p. 100 en 1985 applicable à toutes les circonscriptions internationales, à l'exception des eaux du canal Welland de la circonscription internationale n° 2. L'opposant ne consentirait à aucune augmentation des droits de pilotage pour les circonscriptions de Cornwall et de Churchill et pour le canal Welland, la décision à ce dernier égard appartenant à la Commission.

En réponse à la Fédération maritime du Canada, l'A.P.G.L. a fait la demande suivante, par télex du 10 avril 1985:

À la lumière du consentement de l'opposant, nous prions instamment la Commission de rendre une ordonnance provisoire pour l'application d'une augmentation de 4 p. 100 pour 1985 à toutes les circonscriptions internationales, à l'exception des eaux du canal Welland faisant partie de la circonscription internationale n° 2.

PAR LE COMITÉ

Avant d'examiner au mérite les requêtes ou demandes déposées auprès du Comité pour des augmentations intérimaires, le Comité a jugé qu'il était nécessaire de déterminer au préalable

tariff could then have been implemented and the increase fixed at four percent for the balance of the 1985 season.

After the notice was filed, the Authority, through counsel, enquired whether the objector would be prepared to agree to the implementation of a four percent increase in the tariff in all districts, reserving for decision by the Commission the additional increase of three percent proposed by the Authority for the Cornwall and Churchill districts and the Welland Canal section of International District No. 2. This is, of course, not the same as asking the objector to agree to a four percent across the board increase that would, for the 1985 season, be final.

Nevertheless, as a gesture of good faith and in order to avoid difficulties for the Authority at this time under the Memorandum of Arrangements between Canada and the United States, the objector would agree to a four percent increase for 1985 in all International Districts with the exception of the Welland Canal section of International District No. 2. The objector would not agree to any increase in the pilotage charges for the Cornwall and Churchill districts and the Welland Canal, that issue being reserved, in its entirety, for decision by the Commission.

Replying to The Shipping Federation of Canada, GLPA made the following request, by telex dated April 10, 1985:

In light of the objector's consent, we respectfully urge the Commission to render an interim order implementing a four percent increase for 1985 in all international districts, with the exception of the Welland Canal section of International District No. 2.

BY THE COMMITTEE

Before examining the merits of the applications or requests for interim increases, the Committee felt it was incumbent upon it to make a determination whether it has juris-

s'il avait le pouvoir d'autoriser une augmentation provisoire à un tarif de droits de pilotage si un avis d'opposition a été déposé relativement à certains droits contenus dans le tarif et avant que l'enquête au sujet des charges faisant l'objet de l'opposition ne soit complétée. À cette fin, le Comité a convoqué les parties à une audience en vertu de l'article 33 des *Règles générales de la Commission* et leur a demandé de lui faire entendre leur point de vue quant aux questions de droit suivantes:

1) Quelle disposition législative habilite la Commission à autoriser une augmentation tarifaire provisoire?

2) Les articles 57, 58 ou 59 de la *Loi nationale sur les transports* s'appliquent-ils même s'ils portent sur les "ordonnances" de la Commission?

3) Quelle est la bonne interprétation du paragraphe 23(1) de la *Loi sur le pilotage*, qui prévoit qu'"...un tel tarif ne peut pas en aucun cas être établi par l'Administration

   a) ...

   b) lorsqu'est fourni avis d'opposition en application du paragraphe (2), avant que la Commission canadienne des transports n'ait statué sur l'opposition et n'ait fait une recommendation à l'Administration."

4) La Commission a-t-elle le pouvoir de recommander l'approbation d'une augmentation provisoire avant que ne soit terminée l'enquête prescrite au paragraphe 23(4), lorsqu'un avis d'opposition est déposé relativement à un projet de tarif des droits de pilotage? En est-il autrement si les parties ont consenti à l'augmentation tarifaire?

5) La Commission peut-elle faire une recommendation initiale relativement aux droits de pilotage d'un tarif qui ne sont pas contestés? La Commission a-t-elle le pouvoir de mener son enquête sur certains droits d'un tarif ou doit-elle enquêter sur le tarif dans son ensemble?

diction to permit any interim increase in a tariff of pilotage charges where an objection has been filed to any of the charges contained therein and before its investigation of the charges objected to has been completed. To this end, the parties to these matters were invited by the Committee, pursuant to *Commission General Rule 33*, to present arguments at a hearing on the following preliminary questions of law:

(1) Under what statutory authority is the Commission empowered to grant an interim tariff increase?

(2) Are sections 57, 58 or 59 of the *National Transportation Act* applicable notwithstanding the fact that these sections refer to "Orders" of the Commission?

(3) What is the correct interpretation of subsection 23(1) of the *Pilotage Act* which stipulates that "... no such tariff of pilotage charges may be made by the authority...

   (a) ...

   (b) where a notice of objection is filed pursuant to subsection (2), before the Canadian Transport Commission has disposed of the objection and made a recommendation to the authority?"

(4) Is the Commission empowered to make a recommendation approving an interim increase prior to the completion of the investigation required by subsection 23(4) whenever a notice of objection is filed to a proposed tariff of pilotage charges? Does it make any difference if the interim increase is consented to by the parties?

(5) Can the Commission make an initial recommendation with respect to those charges within a tariff which are not objected to? Is the Commission empowered to separate the charges within a tariff or must it conduct its investigation into the tariff as a whole?

6) Si la compétence de la Commission n'est invoquée que lorsqu'un avis d'opposition est déposé à l'égard d'un projet de tarif, quelle est la compétence du Comité lorsqu'il y a consentement des parties? A-t-il le pouvoir de faire une recommendation initiale lorsqu'il s'agit de droits non contestés?

7) Si un projet d'augmentation tarifaire est contesté par une des parties, la Commission a-t-elle la compétence de faire une recommendation quelconque? Est-il nécessaire de mener une enquête conformément au paragraphe 23(4)?

Les pouvoirs de la Commission canadienne des transports en matière de pilotage se trouvent à la *Loi sur le pilotage*. L'article 23 de la *Loi sur le pilotage* énonce certaines exigences ou conditions préalables qui doivent être rencontrées avant que les droits de pilotage puissent être imposés. Le paragraphe 23(1) stipule:

> Une Administration doit publier dans la Gazette du Canada une copie de chaque tarif des droits de pilotage qu'elle se propose de prescrire en application de l'article 22 et un tel tarif ne peut pas en aucun cas être établi par l'Administration
>
> a) avant l'expiration d'un délai de trente jours à partir de la date de sa publication; ni,
>
> b) lorsqu'est fourni un avis d'opposition en application du paragraphe (2), avant que la Commission canadienne des transports n'ait statué sur l'opposition et n'ait fait une recommandation à l'Administration. (le souligné est de nous)

Cet article fait référence à un tel tarif de droits de pilotage et stipule clairement que chaque tarif de droits de pilotage doit faire l'objet d'un avis de trente jours; la Commission doit statuer sur les avis d'opposition qui lui sont fournis dans les délais et doit faire une recommandation à l'Administration à ce sujet avant qu'un tel tarif puisse être établi par l'Administration.

Il est évident que la Commission ne possède pas de pouvoirs généraux en matière de tarifs de droits de pilotage. La Commission n'a juridic-

(6) If the Commission's jurisdiction is only invoked when a notice of objection is filed to a proposed tariff, what is the jurisdiction of the Committee to act upon the consent of the parties and make an initial recommendation for those charges which are not objected to?

(7) If a proposed interim increase is objected to by any party, does the Commission have jurisdiction to make any recommendation at all? Must an investigation pursuant to subsection 23(4) also be conducted in those situations?

The Commission's jurisdiction, with respect to pilotage matters, is found in the *Pilotage Act*. Section 23 of the *Pilotage Act* lists certain mandatory requirements or conditions precedent which must be fulfilled before pilotage charges may be levied. Subsection 23(1) states:

> An authority shall publish in the Canada Gazette a copy of each tariff of pilotage charges that it proposes to prescribe pursuant to section 22 and no such tariff of pilotage charges may be made by the Authority
>
> (a) before the expiration of 30 days from the date of publication thereof, or
>
> (b) where a notice of objection is filed pursuant to subsection 2, before the Canadian Transport Commission had disposed of the objection and made a recommendation to the authority. (emphasis added)

This section refers to a tariff of pilotage charges and makes it clear that each tariff of pilotage charges must be given a 30-day notice; in the event of any objection filed within the said period, the Commission must dispose of this objection and make a recommendation to the authority before any such tariff of pilotage charges may be made by the authority.

It is evident from section 23 that the Commission does not have general jurisdiction over pilotage tariff matters. It acquires juris-

tion que si un avis d'opposition est fourni aux termes du paragraphe 23(2). Le cas échéant, le paragraphe 23(4) stipule:

> (4) Lorsqu'un avis d'opposition est fourni en application du paragraphe (2), la Commission canadienne des transports doit faire, relativement au droit visé par l'opposition, l'enquête qu'elle estime nécessaire ou souhaitable dans l'intérêt public et notamment en tenant des audiences publiques. (le souligné est de nous)

Le Comité est d'accord avec l'argument soumis au cours de l'audience à l'effet que l'étendue de l'enquête envisagée par le paragraphe 4 de l'article 23 relève uniquement de la discrétion de la Commission. Cet article prévoit que la Commission fera l'enquête "qu'elle estime nécessaire ou souhaitable dans l'intérêt public". Clairement, le Comité décidera de l'étendue de l'enquête dans chaque cas.

Une fois que l'enquête prévue au paragraphe 23(5) est complétée à la satisfaction du Comité, il doit faire "une recommandation à l'Administration, qui doit en tenir compte". Lorsque la Commission a exercé ses pouvoirs en vertu de la *Loi sur le pilotage* et fait une recommendation, l'Administration peut alors, avec l'approbation du gouverneur en conseil, prescrire des tarifs de droits de pilotage en établissant des règlements généraux. Cette procédure est prévue au paragraphe 22(1) qui se lit comme suit:

> Une Administration doit, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des règlements généraux prescrivant les tarifs de droits de pilotage qui doivent être payés à cette Administration pour le pilotage (...) (les soulignés sont de nous)

Ainsi donc, la Commission ne peut que de recommander; c'est le gouverneur en conseil qui a le pouvoir d'approuver les tarifs ou les changements aux tarifs.

En tant que tribunal administratif, la C.C.T. n'a que les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi; par conséquent, elle ne peut agir en l'absence

diction only when a notice of objection is filed pursuant to subsection 23(2). Once the Commission has acquired jurisdiction, subsection 23(4) stipulates that:

> (4) Where a notice of objection is filed pursuant to subsection (2), the Canadian Transport Commission shall make such investigation of the proposed charge set out in the notice of objection, including the holding of public hearings, as in its opinion is necessary or desirable in the public interest. (emphasis added)

The Committee is in agreement with the argument advanced at the hearing to the effect that the scope of the investigation required by subsection 23(4) is a matter entirely within the Committee's discretion. Subsection 23(4) merely stipulates that the Commission shall make such investigation "as in its opinion is necessary or desirable in the public interest." Clearly, the scope of the investigation is a matter for the Committee to determine on the facts of each given case.

Once the investigation is completed to the satisfaction of the Committee, subsection 23(5) states that the Commission shall "make a recommendation thereon to the Authority and the Authority shall be governed accordingly". After the Committee has exercised its jurisdiction and made a recommendation, the Authority may then prescribe tariffs of pilotage charges by regulation upon the approval of the Governor in Council. This procedure is prescribed in subsection 22(1) which states:

> An authority shall, with the approval of the Governor in Council, make regulations prescribing tariffs of pilotage charges to be paid to that authority for pilotage ... (emphasis added)

Thus the Commission may only recommend; it is the Governor in Council who has the authority to approve tariffs or changes in tariffs.

As an administrative tribunal, the Canadian Transport Commission derives its power from statute and, therefore, in the absence of statu-

de disposition statutaire. La Commission peut agir de façon intérimaire en vertu des articles 57, 58 et 59 de la *Loi nationale sur les transports* qui prévoient ce qui suit:

> 57.(1) La Commission peut, dans toute ordonnance, prescrire que cette ordonnance ou l'une de ses parties ou dispositions, entrera en vigueur à une date ultérieure ou lorsque surviendront des éventualités, des événements ou des circonstances spécifiées dans cette ordonnance, ou lors de l'accomplissement, au gré de la Commission ou d'une personne désignée par la Commission, des conditions qu'elle impose à quelque partie intéressée; et elle peut prescrire que la totalité ou quelque partie de cette ordonnance soit exécutoire durant une période déterminée, ou jusqu'à ce que se produise un événement spécifié.
>
> (2) La Commission peut rendre, tout d'abord, au lieu d'une ordonnance définitive, une ordonnance provisoire, et se réserver la faculté de donner de plus amples instructions soit à une audition ajournée de l'affaire, soit sur une nouvelle requête.
>
> 58. Sur toute requête présentée à la Commission, cette dernière peut rendre une ordonnance accordant cette requête en totalité ou en partie seulement, ou accorder un redressement plus étendu ou tout autre redressement de griefs, en sus ou au lieu de celui qui a été demandé, selon que la chose lui paraît juste et convenable, aussi amplement à tous égards que si la requête eût été faite pour obtenir ce redressement partiel, différent ou plus étendu.
>
> 59. Si des circonstances spéciales le requièrent, la Commission peut rendre une ordonnance provisoire *ex parte*, permettant, enjoignant ou défendant de faire quelque chose que la Commission aurait le pouvoir, sur requête, avis et audition, de permettre, d'enjoindre ou de défendre; mais aucune ordonnance provisoire de ce genre ne doit être rendue pour plus de temps que la Commission juge qu'il n'en faut pour permettre l'audition et le jugement de l'affaire. (les soulignés sont de nous)

Selon ces articles, la Commission peut rendre une ordonnance; or, il est évident que les

tory authority, it cannot act. The Commission is granted powers to act on an interim basis by sections 57, 58, 59 which provide:

> 57.(1) The Commission may direct in any order that such order or any portion or provision thereof, shall come into force at a future time or upon the happening of any contingency, event or condition in such order specified, or upon the performance to the satisfaction of the Commission, or a person named by it, of any terms which the Commission may impose upon any party interested, and the Commission may direct that the whole, or any portion of such order, shall have force for a limited time, or until the happening of a specified event.
>
> (2) The Commission may, instead of making an order final in the first instance, make an interim order, and reserve further directions either for an adjourned hearing of the matter, or for further application.
>
> 58. Upon any application made to the Commission, the Commission may make an order granting the whole or part only of such application, or may grant such further or other relief, in addition to or in substitution for that applied for, as to the Commission may seem just and proper, as fully in all respects as if such application had been for such partial, other, or further relief.
>
> 59. The Commission may, if the special circumstances of any case so require, make an interim *ex parte* order authorizing, requiring or forbidding anything to be done that the Commission would be empowered, on application, notice and hearing, to authorize, require or forbid; but no such interim order shall be made for any longer time than the Commission may deem necessary to enable the matter to be heard and determined. (emphasis added)

These sections speak of the Commission making an order and yet it is clear that

augmentations aux droits de pilotage contenus dans un tarif ne sont pas le fruit d'une ordonnance de la Commission. En fait, la Commission ne possède pas l'autorité d'ordonner à une administration de pilotage d'établir des droits de pilotage à des taux spécifiques. Au cours de l'audience, on a soumis qu'aux termes de l'article 46 de la *Loi nationale sur les transports* la Commission peut rendre des ordonnances pour exercer toute juridiction qui lui est conférée par une loi du Parlement du Canada. Le Comité est conscient du fait que l'article 46 lui accorde certains pouvoirs généraux. Cependant, le Comité est d'avis que cet article doit être lu de concert avec l'article 23 de la *Loi sur le pilotage*: c'est cet article que confère à la Commission sa juridiction; or, le seul pouvoir qu'il lui confère est celui de faire une recommandation. C'est pourquoi le Comité est d'avis que les dispositions du paragraphe 23(5) de la *Loi sur le pilotage* doivent prévaloir sur les dispositions générales de l'article 46 de la *Loi nationale sur les transports*.

Au cours de l'audience, on a soumis que les mots "recommendation", "décision,, et "ordonnance" sont interchangeables dans le contexte des statuts qui gouvernent la Commission. Cependant, le Comité doit tenir compte du principe d'interprétation statutaire à l'effet que les mêmes mots doivent avoir le même sens et qu'inversement des mots différents doivent avoir un sens différent. Le Comité est d'avis que le mot "recommandation" a été utilisé en toute connaissance de cause et qu'il a pour effet de limiter les pouvoirs de la Commission quant aux tarifs de droits de pilotage.

Bien que le paragraphe 23(5) stipule que l'Administration doive tenir compte de la recommendation faite par le Comité, nous sommes d'avis que ces mots ne peuvent conférer à la recommendation de la Commission la nature d'une ordonnance. Essentiellement, le pouvoir d'ordonner est le pouvoir d'exiger qu'une chose soit faite. Il a habituellement pour corollaire celui d'imposer des sanctions en cas de défaut. En l'espèce, la recommendation de la Commission permet tout simplement à l'Administration d'établir des règlements généraux et de demander l'approbation du gouverneur en conseil. Il s'agit donc uniquement d'une étape à franchir dans l'établissement de nouveaux tarifs de droits de pilotage et non pas

increases in a tariff of pilotage charges are not effected by an order of the Commission and, in fact, the Commission has no power to order a Pilotage Authority to levy any pilotage charges at any specific rates. During the course of the hearing, an argument was made to the effect that section 46 of the *National Transportation Act* empowers the Commission to exercise by order any jurisdiction conferred on it by any Act of the Parliament of Canada. While the Committee recognizes the existence of this general power, it is of the opinion that it must be read together with the specific jurisdiction conferred on the Committee by section 23 of the *Pilotage Act* which was enacted after the *National Transportation Act* and which limits the Committee to the making of a recommendation. Accordingly, the Committee is of the view that the specific provisions of subsection 23(5) must prevail over the general provisions of section 46 of the *National Transportation Act*.

It has been suggested that the words "recommendation", "decision" and "order" are interchangeable in the context of the governing legislation. However, the Committee must take note of the principle of statutory interpretation which stands for the proposition that the same words should have the same meaning and, conversely, different words should have different meanings. The Committee is, therefore, of the view that the use of the word "recommendation" was intended to reflect the limited role of the Commission with respect to tariffs of pilotage charges.

Notwithstanding the fact that subsection 23(5) provides that once the Committee makes its recommendation, "the Authority shall be governed accordingly", in our opinion, these words do not serve to clothe the Committee's recommendation with the force of an order. The power to order is essentially the power to require that something be done. This power is ordinarily complemented by the power to impose sanctions for failure to act. In this case, the recommendation of the Committee merely allows the Authority to prescribe a regulation and to seek the approval of the Governor in Council. As such, it is one step in the process and not a final determination of the matter. We find that the authorization, if any, with respect

d'une détermination finale de la question. Selon nous, l'autorisation pour l'établissement de règlements généraux est donnée par le gouverneur en conseil et non par la Commission.

Après avoir établi les pouvoirs qui lui sont conférés pas les statuts en matière de pilotage, le Comité doit maintenant étudier les autres points de droit se rapportant à son enquête. Lors de l'audience, toutes les parties sont convenues que la Commission ne peut faire de recommendation qu'après avoir disposé, à sa satisfaction, des objections; le Comité est d'accord avec les parties sur ce point. De plus, le Comité est d'avis qu'il ne peut disposer d'une objection qu'après avoir fait une enquête. Une augmentation tarifaire provisoire ne peut être autorisée sans enquête, même si les parties y ont consenti, parce qu'une telle autorisation constituerait une augmentation d'un droit prévu au tarif. Dès que la Commission a juridiction, celle-ci couvre le tarif dans son entier, et le Comité ne peut renoncer à sa juridiction relativement à certaines parties du tarif, même lorsque l'Administration et l'opposant sont d'accord quant à une partie de l'augmentation proposée. Cependant, dans les cas où les parties s'entendent de la sorte, le Comité peut certainement en tenir compte dans le cours de son enquête et de ses délibérations.

Quant à savoir si le Comité peut scinder les droits de pilotage d'un tarif, le Comité se réfère à la *décision C.T.E. 15-78* qu'il a rendue en 1978 et qui énonçait en partie:

> 1. ...il tient néanmoins à faire remarquer ici qu'une fois qu'une partie du tarif a fait l'objet d'une objection, la Commission considère nécessaire et raisonnable de soumettre l'ensemble du tarif à un examen, puisqu'une modification recommandée à l'une de ses parties constituantes peut exiger des modifications dans une autre partie afin d'équilibrer à la fois le niveau du projet de tarif de droit de pilotage et la répartition de ces droits sur l'éventail des sources de revenus.

to the tariff, is given not by the Committee, but by the Governor in Council who approves the prescribed regulations.

The Committee, having determined the limits of its statutory authority in pilotage matters, must now address itself specifically to the other questions of law relating to its investigation. On the matter of whether the Commission is empowered to make a recommendation prior to the completion of an investigation, the Committee is in agreement with the consensus amongst the parties of record to the effect that it may only make a recommendation once it has, to its satisfaction, disposed of the objection. The Committee hereby finds that an investigation is required in order to dispose of an objection. In the absence of an investigation an interim increase cannot be granted, even if the parties are consenting because even the interim consensual increase would represent an increase in a charge within the tariff. Once the Committee acquires jurisdiction, the matter of the whole tariff becomes *sub judice* and the Committee is not in a position to relinquish jurisdiction over portions of the tariff even where the Authority and the objector have now reached agreement on a portion of the proposed increases. However, where there is consent between the parties, the Committee would certainly take this fact into consideration in the course of conducting its investigation and arriving at suitable recommendations.

On the issue of whether the Committee is empowered to separate the charges within a tariff, the Committee is mindful of its 1978 *Decision W.T.C. 15-78* wherein it was stated, in part:

> 1. ... once a part of the tariff is objected to, then the Commission regards it as necessary, and indeed reasonable that the whole of the tariff should be subject to examination since a recommended amendment to one of its constituent parts may require adjustment in another in order to balance both the level of the proposed tariff of pilotage charges and the distribution of those charges across the range of revenue sources.

2. ...et tout en maintenant sa position qu'une objection à une partie du tarif ouvre la totalité du tarif à l'étude par le Comité...

3. ...La présente décision reflète les constatations de la Commission au cours de son enquête. Étant donné que, en vertu de la *loi* aucun tarif proposé ayant fait l'objet d'une opposition ne peut être appliqué avant que le Comité ait rendu une décision, le Comité a tenté de présenter ses recommandations le plus rapidement possible.

Néanmoins, vu que le paragraphe 23(2) fait référence à "un droit indiqué dans un tarif de droits de pilotage" et que le paragraphe 23(4) parle d'une enquête "relativement au droit visé par l'opposition" le Comité se garde la possibilité, dans certaines circonstances, de scinder les droits de pilotage à l'intérieur d'un tarif. Chaque cas est un cas d'espèce.

Une autre question que celles qui étaient énoncées dans l'avis de convocation a été soulevée par le procureur de la Dominion Marine Association. Elle a attiré l'attention du Comité sur le fait que l'augmentation intérimaire requise par l'A.P.L. était de 6 p. 100 des droits de pilotage contenus dans le tarif du 2 novembre 1983 qui est présentement en vigueur et que le tarif proposé, publié le 27 janvier 1985 et faisant l'objet des objections fournies et de l'enquête de la Commission, ne contient pas cette augmentation. Le procureur de l'Association a soumis que le Comité ne pouvait considérer la demande d'augmentation intérimaire car elle ne répondait pas aux exigences de l'article 23 de la *Loi sur le pilotage*.

CONCLUSIONS

Administration de pilotage des Laurentides

L'A.P.L. a soumis une demande pour une recommendation aux termes du pararaphe 23(5) de la *Loi sur le pilotage* relative à une augmentation intérimaire de 6 p. 100 au tarif

2. ... an objection to any part of the tariff opens up the entire tariff for review by the Committee...

3. This Decision reflects the findings of the Commission during the course of its investigation. Because under the terms of the *Act*, no proposed tariff to which an objection has been made can be applied prior to the issuance of a Committee Decision, the Committee has attempted to make recommendations in as short a time-frame as possible.

However, in recognition of the fact that subsection 23(2) speaks of an objection to a charge and subsection 23(4) speaks of an "investigation of the proposed charge set out in the notice of objection", the Committee leaves open the possibility that in certain situations, it may, for the purpose of consideration, be able to sever the charges within a tariff. The facts of each case would, of course, determine whether a particular charge was capable of being severed from the other charges within the tariff.

One other issue beyond the questions of law set by the Committee was raised in her argument by Counsel for the Dominion Marine Association. She drew the Committee's attention to the fact that the interim increase requested by LPA is 6% of the pilotage charges contained in the present tariff of November 2, 1983, and that its proposed tariff published January 27, 1985, which is the subject of the objections filed and the Committee's investigation, does not contain that increase. Counsel for the Association argued that the Committee could not consider the interim increase because the request was not made as required by section 23 of the *Pilotage Act*.

FINDINGS

Laurentian Pilotage Authority

LPA made a request for a recommendation pursuant to subsection 23(5) of the *Pilotage Act* for an interim increase of six percent to the current pilotage tariff. The Committee is of the

présentement en vigueur. Le Comité est d'avis qu'il n'est pas en mesure, présentement, de faire une telle recommendation pour les raisons suivantes:

1) la Dominion Marine Association et la Fédération maritime du Canada se sont rigoureusement opposées à cette demande;

2) l'enquête requise par le paragraphe 23(4) se poursuit et le Comité n'est pas encore en mesure de disposer des objections;

3) le Comité est d'accord avec l'argument soumis par le procureur de la Dominion Marine Association à l'effet que la demande devant nous est pour une augmentation intérimaire de 6 p. 100 au tarif présentement en vigueur et non pas au tarif publié par l'A.P.L. le 29 janvier 1985 qui établit une structure tarifaire complètement nouvelle.

Administration de pilotage des Grands Lacs

L'A.P.G.L. a soumis une demande pour une ordonnance provisoire autorisant une augmentation de 4 p. 100 des droits de pilotage dans certaines circonscriptions. Le Comité est conscient du fait que le seul opposant, la Fédération maritime du Canada, a consenti à une augmentation de 4 p. 100 pour les circonscriptions internationales de la région des Grands Lacs, à l'exception de la section du canal Welland faisant partie de la circonscription internationale n° 2. Cependant, le Comité n'a pas encore complété son enquête relative aux droits de pilotage; il n'est donc pas en mesure de faire une recommendation à ce moment. Le Comité se permet d'ajouter cependant qu'il espère que l'enquête sera complétée sous peu.

Le Comité estime qu'il ne lui est pas nécessaire de se prononcer plus avant sur les questions de droit car la présente décision y répond de façon suffisante pour lui permettre d'établir sa juridiction et ses pouvoirs quant aux deux demandes d'augmentation intérimaire des droits de pilotage.

view that it cannot accede to this request at this time for the following reasons:

1. The request application was strongly opposed in objections filed by the Dominion Marine Association and the Shipping Federation of Canada.

2. The Committee is still proceeding with the investigation as required by subsection 23(4) of the *Pilotage Act* and is, therefore, not in a position to dispose of the objections.

3. The Committee agrees with the argument advanced by Counsel for the Dominion Marine Association to the effect that the request of LPA is for an increase of six percent on the existing tariff, not to the tariff published by the LPA on January 25, 1985 which establishes a completely different tariff structure.

Great Lakes Pilotage Authority Ltd.

GLPA made a request for an interim order granting a four percent increase in pilotage charges in certain specified districts. The Committee is mindful of the fact that the only objector, The Shipping Federation of Canada, has agreed to a four percent increase in all International Districts of the Great Lakes Region, with the exception of the Welland Canal Section of District No. 2. However, the Committee has not yet completed its investigation of the charges and is, therefore, of the opinion that it is not able to make a recommendation at this time. The Committee would add that it expects its investigation to be completed in the very near future.

The Committee finds it unnecessary to go further in its consideration of the questions of law, as they have sufficiently answered in this Decision to determine its jurisdiction and the two requests for interim increases in pilotage charges.

Relative à la Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, chap. 52;

Relative au projet de tarif des droits de pilotage, publié par l'Administration de pilotage des Grands Lacs Ltée le 2 février 1985 dans la Gazette du Canada, partie I, volume 119, page 729;

et

Relative à l'avis d'opposition au projet de tarifs des droits de pilotage déposé par la Fédération maritime du Canada.

Répertorié: Administration de pilotage des Grands Lacs Ltée (Re).

Comité des transports par eau: A.-M. Trahan, c.r. (présidente) et M.D. Armstrong.

Décision n°: C.T.E. 15-85
Date de la décision: le 27 août 1985
Dossier n°: W2641.4

Transport par eau - Loi sur le pilotage, *S.C. 1970-71-72, chap. 52 - Augmentation de tarifs des droits de pilotage - Avis d'opposition - Enquête.*

Conformément au paragraphe 23(2) de la Loi sur le pilotage, *la Fédération maritime du Canada (ci-après FMC) a déposé un avis d'opposition au projet de modification du* Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Grands Lacs. *Il s'agissait d'une augmentation de 7% dans les circonscriptions de Cornwall et de Churchill ainsi que dans la partie du Canal Welland appartenant à la circonscription internationale n° 2 et d'une hausse de 4% dans les autres circonscriptions de l'Administration de pilotage des Grands Lacs Ltée (ci-après APGL). Bien que la FMC ait indiqué qu'elle consentirait au relèvement de 4%, elle s'opposait fortement à celui de 7% au motif qu'il serait inflationniste. Afin de parer au déficit, la FMC suggérait une réduction des frais et du nombre de pilotes au service de l'APGL vu le ralentissement du trafic. Le Comité des transports par eau (ci-après Comité) a donc mené une enquête sur les activités*

In the matter of the Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52;

In the matter of the proposed tariff of pilotage charges published by the Great Lakes Pilotage Authority Ltd., on February 2, 1985, in Part I, Volume 119, p. 729 of the Canada Gazette;

and

In the matter of the Notice of Objection to the said tariff of pilotage charges filed by The Shipping Federation of Canada.

Indexed as: Great Lakes Pilotage Authority Ltd. (Re).

Water Transport Committee: A.-M. Trahan, Q.C. (Chairman) and M.D. Armstrong.

Decision No.: W.T.C. 15-85
Date of Decision: August 27, 1985
File No.: W2641.4

Water transport - Pilotage Act, *S.C. 1970-71-72, c. 52 - Amendment to a tariff of pilotage charges - Notice of Objection - Investigation.*

Pursuant to subsection 23(2) of the Pilotage Act, *the Shipping Federation of Canada (hereinafter SFC) filed a Notice of Objection to the proposed amendment to the* Great Lakes Pilotage Tariff Regulations. *The said amendment was for a 7% increase in the Cornwall and Churchill districts, as well as in the Welland Canal section of International District 2 and a 4% increase in other pilotage districts administered by the Great Lakes Pilotage Authority Ltd. (hereinafter GLPA). The SFC indicated that it would accept a 4% increase, but would not agree to a 7% increase claiming that it would be inflationary. Given the Authority's present deficit, the SFC claimed that the GLPA must reduce its expenses and the number of pilots it employed in view of the decline in vessel traffic. Therefore, the Water Transport Committee (hereinafter Committee) carried out an investigation but did not hold a public hearing. On June 29, 1985, a Report was*

de l'APGL, sans toutefois tenir une audience publique. Le 29 juin 1985, un rapport fut publié et le 27 août, le Comité rendait la présente décision.

Décision: *Le Comité a conclu que le tarif proposé était juste et raisonnable.*

Afin de parer au déficit, une hausse des tarifs s'imposait vu la réduction du trafic sur la Voie maritime, les restrictions contenues au protocole d'entente canado-américain quant au relèvement des tarifs dans les circonscriptions internationales et les obligations de l'Administration concernant l'auto-financement de ce service aux termes de l'article 22(3) de la Loi sur le pilotage.

Par conséquent, le Comité a recommandé l'application du relèvement des droits de pilotage proposé. Il a aussi proposé de diminuer le nombre des pilotes et, si nécessaire, le recours aux services d'un expert-conseil afin de déterminer les moyens d'augmenter l'efficacité et réduire les coûts.

N.D.L.R.

Les annexes qui accompagnent cette décision n'apparaissent pas dans ce recueil. Toutefois, il est possible de s'en procurer une copie auprès de la Commission canadienne des transports.

Lois citées

Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 81(1).
Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, chap. 52, art. 14, 22(3), 23, 23(2), 23(4), 23(5), 23(6).

Règlements cités

Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Grands Lacs, C.R.C. 1978, chap. 1267, mod. par DORS/84-253.

issued and on August 27 the Committee rendered this decision.

Decision: *The Committee concluded that the proposed tariff was fair and reasonable.*

An increase in pilotage tariffs to counter the deficit was mandatory given the reduction in traffic on the St. Lawrence Seaway, the restrictions in the U.S.-Canada Memorandum of Arrangements as to tariff increases in International Districts and the Authority's requirement for financial self-sufficiency under the terms of the Pilotage Act.

Accordingly, the Committee recommended the implementation of the proposed GLPA pilotage tariff amendment. It also proposed to reduce the number of pilots and, if necessary, to hire an independent cousultant to identify ways to increase efficiency and reduce costs.

Editor's Note

Appendices are not published along with this Decision but they are available from the Canadian Transport Commission upon request.

Statutes referred to

National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 81(1).
Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52, ss. 14, 22(3), 23, 23(2), 23(4), 23(5), 23(6).

Regulations referred to

Great Lakes Pilotage Tariff Regulations, C.R.C. 1978, c. 1267, as am. SOR/84-253.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
A. ÉNONCÉ DE L'AFFAIRE	330
B. TARIF PROPOSÉ	333
C. RÉSUMÉ DES OBJECTIONS	333
D. PROCÉDURE	335
E. DEMANDE D'AUGMENTATION PROVISOIRE	335
F. OBSERVATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL	336
1. CONSIDÉRATIONS FINANCIÈRES	337
2. NIVEAUX DE TRAFIC	339
3. PROTOCOLE D'ENTENTE CANADO-AMÉRICAIN	341
4. RÉMUNÉRATION DES PILOTES	342
5. PRODUCTIVITÉ DES PILOTES DE L'APGL	345
6. AUTRES CONSIDÉRATIONS	351
G. CONCLUSIONS	352
H. RECOMMANDATIONS	355

TABLE OF CONTENTS

	Page
A. NATURE OF THE CASE	330
B. DESCRIPTION OF PROPOSED TARIFF	333
C. SUMMARY OF OBJECTIONS	333
D. PROCEDURE	335
E. REQUEST FOR INTERIM INCREASE	335
F. GENERAL OBSERVATIONS	336
1. FINANCIAL CONSIDERATIONS	337
2. TRAFFIC LEVELS	339
3. U.S.-CANADA MEMORANDUM OF ARRANGEMENTS	341
4. REMUNERATION TO PILOTS	342
5. PRODUCTIVITY OF GLPA PILOTS	345
6. OTHER CONSIDERATIONS	351
G. CONCLUSIONS	352
H. RECOMMENDATIONS	355

DÉCISION

A. ÉNONCÉ DE L'AFFAIRE

La *Loi sur le pilotage*, 19-20 Elizabeth II, chap. 52, a été adoptée par le Parlement le 30 juin 1971 et est entrée en vigueur le 1er février 1972. Cette loi crée, entre autres, l'Administration de pilotage des Grands Lacs Ltée (désignée ci-après sous l'abréviation APGL) comme l'une

DECISION

A. NATURE OF THE CASE

The *Pilotage Act*, 19-20 Elizabeth II, c. 52, was passed by Parliament on June 30, 1971 and proclaimed into force on February 1, 1972. This statute, *inter alia*, established the Great Lakes Pilotage Authority Ltd. (hereinafter referred to as the GLPA) as one of four separate Pilotage

des quatre administrations de pilotage nommées dans l'annexe de la *Loi*. L'APGL a pour tâche principale:

> d'établir, de faire fonctionner, d'entretenir et de gérer, pour la sécurité de la navigation, un service de pilotage efficace dans la région...

Dans le cas de l'APGL, la région est définie comme suit:

> Toutes les eaux canadiennes de la province de Québec, au sud de l'entrée septentrionale de l'écluse de Saint-Lambert.
>
> Toutes les eaux canadiennes des provinces de l'Ontario et du Manitoba et eaux limitrophes.

À l'intérieur de cette région, conformément aux règlements qu'elle a établis en vertu de l'article 14 de la *Loi sur le pilotage*, l'APGL a, en conformité avec l'article 3 du *Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Grands Lacs*, défini les zones de pilotage obligatoire suivantes:

> 3a) circonscription de Cornwall - Les eaux canadiennes du Saint-Laurent comprises entre l'entrée septentrionale de l'écluse de Saint-Lambert et la station d'embarquement des pilotes située près de Saint-Régis dans la province de Québec;
>
> b) circonscription internationale n° 1 - Les eaux canadiennes du Saint-Laurent comprises entre la station d'embarquement des pilotes située près de Saint-Régis dans la province de Québec et une ligne tirée à partir du feu de la pointe Carruthers dans le port de Kingston (Ontario) en direction de 127° (V), passant par le feu sur le côté sud de l'île Wolfe et prolongée jusqu'à l'État de New York;
>
> c) circonscription internationale n° 2 -
>
> > (i) toutes les eaux du canal Welland comprises entre les limites géographiques suivantes:
> >
> > > (A) à l'approche sud, les eaux en deçà d'un arc d'un mille de rayon

Authorities which were named in the Schedule to the *Act*. The primary objectives of the GLPA are:

> to establish, operate, maintain and administer in the interests of safety an efficient pilotage service within the region...

In the case of the GLPA, its region is defined as follows:

> all Canadian waters in the Province of Quebec, south of the northern entrance to St. Lambert Lock.
>
> All Canadian waters in and around the Provinces of Ontario and Manitoba.

Within this region, by regulations made in accordance with section 14 of the *Pilotage Act*, the GLPA has, pursuant to section 3 of the *Great Lakes Pilotage Regulations*, established the following compulsory pilotage areas:

> 3.(a) Cornwall District, being the Canadian waters of the St. Lawrence River between the northern entrance to St. Lambert Lock and the pilot boarding station near St. Regis in the Province of Quebec;
>
> (b) International District 1, being the Canadian waters of the St. Lawrence River between the pilot boarding station near St. Regis in the Province of Quebec and a line drawn from Carruthers' Point light in Kingston Harbour, Ontario on a true bearing of 127° through Wolfe Island south side light and extended to the state of New York;
>
> (c) International District 2, being
>
> > (i) all the waters of the Welland Canal between the following geographic limits:
> >
> > > (A) in the southern approach, within an arc drawn one mile southward of

tracé au sud du feu extérieur du brise-lames ouest à Port Colborne, ce feu étant pris comme centre, et

(B) à l'approche nord, les eaux en deçà d'un arc d'un mille de rayon tracé au nord du feu de brise-lames ouest à Port Weller, ce feu étant pris comme centre;

(ii) les eaux canadiennes du lac Érié à l'ouest d'une ligne allant approximativement en direction de 206° (V) du feu du haut-fond Sud-est au feu du musoir de la jetée Sandusky à Cedar Point, dans l'État d'Ohio, et

(iii) les eaux canadiennes des chenaux de communication entre le lac Érié et le lac Huron;

d) circonscription internationale n° 3 - Les eaux canadiennes de la rivière Ste-Marie qui relient le lac Huron au lac Supérieur, jusqu'à un point situé par 84°33' de longitude ouest à l'approche nord;

e) les eaux canadiennes des lacs Ontario, Érié, Huron et Supérieur autres que les eaux des zones de pilotage obligatoire établies en vertu des alinéas a) à d); et

f) les eaux navigables situées dans les limites du port de Churchill (Manitoba).

Conformément aux dispositions de l'article 23 de la *Loi sur le pilotage*, l'APGL publia dans la *Gazette du Canada* du 2 février 1985, partie I, les tarifs des droits de pilotage qu'elle se proposait d'appliquer dans les eaux de sa région. Conformément au paragraphe 23(2) de la *Loi sur le pilotage*, la Fédération maritime du Canada (désignée ci-après sous l'abréviation FMC) adressa alors un avis d'opposition au Comité des transports par eau (C.T.E.) de la Commission canadienne des transports (C.C.T.). À la suite de cette action, on demanda à la C.C.T. d'étudier la proposition de modification concernant les tarifs des droits de pilotage de l'APGL, conformément au paragraphe 23(4) de la *Loi sur le pilotage*, qui dit:

the outer light on the western breakwater at Port Colborne, and

(B) in the northern approach, within an arc drawn one mile northward of the western breakwater light at Port Weller,

(ii) The Canadian waters of Lake Erie westward of a line running approximately 206° true from the Southeast Shoal light to Sandusky Pierhead light at Cedar Point in the State of Ohio; and

(iii) the Canadian waters of the connecting channels between Lake Erie and Lake Huron;

(d) International District 3, being the Canadian waters of St. Mary's River connecting Lake Huron and Lake Superior as far as, in the northern approach, longitude 84° 33'W;

(e) the Canadian waters of Lakes Ontario, Erie, Huron and Superior other than the waters in the compulsory pilotage areas established under paragraphs (a) to (d);

(f) the navigable waters of the Port of Churchill, Manitoba, co-extensive with the limits of its harbour.

Pursuant to the provisions of section 23 of the *Pilotage Act*, the GLPA published, in Part I edition of the *Canada Gazette* of February 2, 1985, a tariff of pilotage charges which it proposed to prescribe in respect of all waters within its region. A Notice of Objection in accordance with subsection 23(2) of the *Pilotage Act* was subsequently filed by The Shipping Federation of Canada (hereinafter referred to as the SFC) with the Water Transport Committee (W.T.C.) of the Canadian Transport Commission (C.T.C.). As a result of such filing, the powers of the C.T.C. to investigate the matter of the proposed amendment to the GLPA pilotage tariff were invoked under subsection 23(4) of the *Pilotage Act* which reads:

Lorsqu'un avis d'opposition est fourni en application du paragraphe (2), la Commission canadienne des transports doit faire, relativement au droit visé par l'opposition l'enquête qu'elle estime nécessaire ou souhaitable dans l'intérêt public et notamment en tenant des audiences publiques.

Selon les paragraphes 23(5) et (6) de la *Loi sur le pilotage*,

La Commission canadienne des transports, après avoir fait l'enquête mentionnée au paragraphe (4) et notamment tenu, le cas échéant, des audiences publiques, doit faire à ce sujet une recommandation à l'Administration, qui doit en tenir compte.

et

Une copie de la recommandation mentionnée au paragraphe (5) doit être fournie immédiatement au Ministre.

B. TARIF PROPOSÉ

Conformément à l'article 23 de la *Loi sur le pilotage*, l'APGL donna avis dans la *Gazette du Canada* du 2 février 1985 d'un projet de modification du *Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Grands Lacs* (établi par le *décret C.P. 1984-1022* du 22 mars 1984), le nouveau barème tarifaire proposé étant annexé à l'avis. La modification devait avoir pour effet de relever les droits de pilotage actuellement perçus par l'APGL d'environ 7 % dans les circonscriptions de Cornwall et de Churchill ainsi que dans la partie du canal Welland appartenant à la circonscription internationale n° 2, et d'environ 4 % dans toutes les autres circonscriptions de l'Administration, eaux non désignées comprises.

C. RÉSUMÉ DES OBJECTIONS

La FMC a été le seul organisme à avoir déposé un avis d'opposition auprès de la C.C.T. contre la hausse des droits de pilotage proposée par l'APGL.

23(4) Where a notice of objection is filed pursuant to subsection (2), the Canadian Transport Commission shall make such investigation of the proposed charge set out in the notice of objection, including the holding of public hearings, as in its opinion, is necessary or desirable in the public interest.

Pursuant to subsections 23(5) and (6) of the *Pilotage Act*:

23(5) The Canadian Transport Commission shall, after making the investigation, including the holding of public hearings, if any, referred to in subsection (4), make a recommendation therein to the Authority and the Authority shall be governed accordingly.

and

23(6) A copy of the recommendation referred to in subsection (5) shall be filed with the Minister forthwith.

B. DESCRIPTION OF PROPOSED TARIFF

Pursuant to section 23 of the *Pilotage Act*, the GLPA published, in a notice in the *Canada Gazette* on February 2, 1985, a proposed amendment to the *Great Lakes Pilotage Tariff Regulations* (made by *Order in Council P.C. 1984-1022* of March 22, 1984) in accordance with a schedule of fees which also appeared in the Notice. The proposed amendment would have the effect of increasing pilotage charges presently levied by the GLPA in the Cornwall and Churchill districts, as well as in the Welland Canal section of International District 2 by approximately seven percent and in all other districts of the Authority, including undesignated waters, by approximately four percent.

C. SUMMARY OF OBJECTIONS

The SFC was the only interested person to file Notice of Objection to the proposed GLPA pilotage tariff amendment with the C.T.C.

Dans son avis d'opposition, la FMC a indiqué qu'elle accepterait avec réticence un relèvement de 4 % dans toutes les circonscriptions de pilotage administrées par l'APGL mais qu'elle s'oppose au relèvement proposé par l'Administration pour les circonscriptions de Cornwall et de Churchill et pour la partie du canal Welland appartenant à la circonscription internationale n° 2 (soit une augmentation de 7 %).

La FMC estime que dans la période d'austérité qui frappe tant le secteur privé que public, une hausse de 7 % des tarifs de pilotage dans les circonscriptions canadiennes serait inflationniste.

La FMC allègue en outre que le secteur maritime national et international se trouve en situation de crise et que, vu la récession mondiale actuelle, on ne peut guère espérer en voir l'issue dans un avenir proche. Dans une telle conjoncture, la FMC prédit une réduction du trafic circulant dans la Voie maritime, avec une réduction correspondante de la demande de services de pilotage. En conséquence, elle estime que l'APGL doit s'efforcer de réduire ses frais lorsque la demande pour ses services diminue. Selon elle, l'Administration pourrait également réduire le nombre des pilotes qu'elle emploie actuellement et améliorer la souplesse de son système de pilotage sans réduire le niveau de sécurité, sans causer de retards coûteux aux navires ni diminuer sa capacité de réagir à une reprise du trafic. La FMC prétend en outre que si l'APGL était autorisée à relever ses tarifs de 7 % dans les circonscriptions canadiennes, elle perdrait toute incitation à trouver avec ses pilotes un arrangement qui lui permette de mieux s'adapter aux fluctuations saisonnières de la demande et éliminerait toute motivation au sein de l'Administration à rechercher dans son organisation des moyens de réduire davantage ses frais.

La FMC demande également à la C.C.T. de faire enquête sur la productivité des pilotes employés dans toutes les circonscriptions de l'APGL et d'examiner en particulier la rémunération des pilotes dans toute nouvelle convention collective, la charge de travail des pilotes de 1981 à 1984 et le niveau de rémunération, en égard aux prévisions de trafic pour 1985.

In its Notice of Objection, the SFC stated that it would reluctantly accept a four percent increase in tariffs in all pilotage districts administered by the GLPA, but was opposed to the magnitude (i.e., seven percent) of the increase in the pilotage tariff proposed by the Authority for the Cornwall and Churchill Districts as well as the Welland Canal section of International District 2.

The SFC claimed that in a time of restraint in both the private and public sectors, a seven percent increase in pilotage tariffs in the GLPA's Canadian Districts would be inflationary.

The SFC also alleged that the domestic and international shipping industry was in a depressed economic state and that, in light of the current world-wide recession, relief was not expected in the foreseeable future. Given this situation, the SFC predicted a reduction in traffic through the Seaway and a corresponding reduction in the demand for pilotage services. Accordingly, the SFC argued that the GLPA must endeavour to reduce its expenses when the demand for its services declines. It expressed the view that the Authority could reduce the number of pilots it presently employs and increase the flexibility of the pilotage system without reducing levels of safety, creating costly delays to shipping and impairing the Authority's ability to respond to a return to higher traffic volumes. Furthermore, the Federation claimed that if the GLPA were allowed to increase tariffs in the Canadian Districts by seven percent, any incentive to develop a system in conjunction with its pilots which would meet the needs of seasonal fluctuations in demand more efficiently would disappear, thus eliminating the rationale for the Authority to look within its organization to identify areas where costs could be further reduced.

The SFC also requested that the C.T.C. investigate the productivity of pilots employed in all districts of the GLPA focussing on the remuneration paid to pilots in any new collective agreements, the workload of pilots from 1981 to 1984 and remuneration levels in light of traffic projections for 1985.

D. PROCÉDURE

Afin de parvenir à une conclusion rapide concernant les modifications que l'Administration de pilotage des Grands Lacs se propose d'apporter à ses tarifs, le C.T.E. a décidé d'ouvrir une enquête préalable afin de déterminer, entre autres choses, s'il y avait lieu d'organiser une conférence préliminaire ou une audience publique (ou les deux) sur cette question.

En conséquence, le C.T.E. a désigné l'un de ses membres, M. Wilfred R. Crockett, comme agent enquêteur en vertu du paragraphe 81(1) de la *Loi nationale sur les transports*, le chargeant de réaliser l'enquête en question et de présenter un rapport au Comité.

Au terme de l'enquête de M. Crockett, et après un examen approfondi des mémoires de la FMC et de l'APGL concernant le rapport de M. Crockett et la question en général, le Comité estima qu'il n'était pas nécessaire ni souhaitable de tenir une audience publique et que la tenue d'une audience provoquerait des délais et des dépenses considérables. Selon lui, il était peu probable que la tenue d'une telle audience puisse permettre de dégager de nouvelles propositions ou de nouvelles preuves. Il rejeta donc la demande de la Fédération maritime du Canada concernant la tenue d'une audience publique sur le projet de modification du *Règlement sur les tarifs de l'APGL* publié dans la *Gazette du Canada* du 2 février 1985.

Le Comité estima que, avec le rapport et les mémoires s'y rapportant, il possédait suffisamment de renseignements pour poursuivre l'examen de la cause, par le biais d'une enquête basée sur les documents au dossier, rendre sa décision et présenter des recommandations à l'Administration à propos de son projet de révision des tarifs.

E. DEMANDE D'AUGMENTATION PROVISOIRE

En réponse à l'avis d'opposition déposé par la FMC à propos du projet de modification du *Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Grands Lacs* publié dans la *Gazette du Canada* le 2 février 1985, l'APGL demanda au Comité de recommander l'approbation immédiate d'une augmentation de 4 % des droits de

D. PROCEDURE

In order to expedite the resolution of the matter of the proposed amendment to the Great Lakes Pilotage Authority's tariff, the W.T.C. decided that a preliminary investigation be conducted to determine, *inter alia*, whether there was a need to hold a pre-hearing conference and/or a public hearing on the matter.

Accordingly, the W.T.C. appointed Mr. Wilfred R. Crockett of the W.T.C. staff as the Inquiry Officer pursuant to subsection 81(1) of the *National Transportation Act* to carry out the investigation and submit a report thereon to the Committee.

As a result of Mr. Crockett's investigation and, after carefully considering the various submissions of both the SFC and the GLPA regarding Mr. Crockett's report and the matter in general, the Committee decided that the holding of a public hearing would involve considerable time and expense and was neither necessary nor desirable. The Committee was not convinced that a hearing on the matter would result in the presentation of any new arguments or evidence and it therefore denied the request of the Shipping Federation of Canada for a public hearing on the proposed amendment to the GLPA pilotage tariff gazetted on February 2, 1985.

The Committee was of the view that it had sufficient information, in the form of the Report and the submissions thereon, to proceed with a file hearing on the matter and render a decision which would include recommendations to the Authority on the proposed tariff of pilotage charges.

E. REQUEST FOR INTERIM INCREASE

In its response to the Notice of Objection filed by the SFC pertaining to the proposed amendment to the *Great Lakes Pilotage Tariff Regulations* published in the *Canada Gazette* on February 2, 1985, the GLPA requested that the Committee recommend immediate approval of a four percent increase in pilotage charges for

pilotage pour 1985 dans toutes les circonscriptions internationales, à l'exclusion de la partie du canal Welland appartenant à la circonscription internationale n° 2. À l'appui de sa requête, l'APGL attira l'attention du Comité sur un passage de l'avis d'opposition de la Fédération maritime du Canada:

> (traduction) 5) La Fédération maritime du Canada accepterait avec réticence un relèvement de 4 % des droits de pilotage en 1985 dans toute la région de pilotage des Grands Lacs...

La FMC, apportant des éclaircissements sur cette déclaration, confirma qu'elle accepterait effectivement un relèvement de 4 % des droits de pilotage dans les trois circonscriptions internationales, mais qu'elle s'opposerait à tout relèvement de tarif dans les circonscriptions de Cornwall et de Churchill ainsi que dans la partie du canal Welland appartenant à la circonscription n° 2.

Le Comité examina la requête de l'APGL au cours d'une audience tenue le 29 mai 1985 à Ottawa et déclara que, n'ayant pas terminé son enquête sur le projet de modification des tarifs de l'APGL, il ne pouvait pour l'instant faire aucune recommandation au sujet d'un relèvement provisoire des droits de pilotage.

F. OBSERVATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

Par souci de brièveté, le Comité n'abordera pas dans le détail la question de l'administration et des opérations de l'APGL et renverra pour cela le lecteur au rapport ci-joint, adopté par le C.T.E., intitulé "*Enquête sur le projet de modification du Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Grands Lacs de 1985*" (annexe II), qui traite en détail de ces aspects.

Les pages qui suivent portent sur les points qui sont apparus avoir le plus d'importance par rapport à la question des tarifs et qui ont été soulevés par le seul plaignant, la Fédération maritime du Canada. Il s'agit des points suivants: la situation financière de l'APGL, les tarifs en vigueur, le protocole d'entente entre les États-Unis et le Canada, la rémunération et la productivité des pilotes de l'APGL et l'incidence

1985 in all International Districts excluding the Welland Canal section of International District 2. In support of its request, the GLPA drew the attention of the Committee to a statement made by the Shipping Federation of Canada in its Notice of Objection:

> 5) The Shipping Federation of Canada would reluctantly accept a 4 percent increase in Pilotage Charges for 1985 throughout the Great Lakes Pilotage Region...

In a clarification of the above statement, the SFC reiterated that it would agree to a four percent increase in pilotage tariffs in all three International Districts, but would oppose any increase in pilotage tariffs in the Cornwall and Churchill districts as well as in the Welland Canal section of International District 2.

The Committee considered the request of the GLPA in a hearing held in Ottawa on May 29th, 1985 and concluded that, since it had not yet completed its investigation of the GLPA tariff increase, it was not able at that time to make a recommendation regarding an interim tariff increase.

F. GENERAL OBSERVATIONS

In the interests of brevity, the Committee will dispense with a detailed discussion of the administration and operations of the GLPA and, instead, refer the reader to the appended report, adopted by the W.T.C., on "*An Inquiry into the Proposed Amendment of Great Lakes Pilotage Tariff Regulations* in 1985 (i.e., Appendix II) which deals with these matters in considerable detail.

This section focuses on those issues which were found to be most pertinent to the tariff matter at hand and which were raised by the sole objector, the Shipping Federation of Canada. These were: the financial status of the GLPA, prevailing traffic levels, the U.S.-Canada Memorandum of Arrangements, remuneration to and productivity of GLPA pilots and the impact of the increase in pilotage tariffs on

de la hausse des droits de pilotage sur le coût d'exploitation des navires et la compétitivité de la Voie maritime du Saint-Laurent.

1. Considérations financières

En 1984, l'APGL a enregistré des pertes de 570 000 $, pour des recettes s'élevant à 10,9 millions de dollars et des dépenses de 11,4 millions de dollars. L'année précédente, les pertes de l'Administration s'étaient élevées à 488 000 $. Au cours de ces deux années, les hausses des tarifs ont été limitées respectivement à 5 et 6 %, conformément à la politique de restriction du gouvernement fédéral.

Si l'on examine les chiffres fournis par l'APGL (voir annexe II page 18), on constate que, au cours des sept dernières années, les opérations de pilotage ne lui ont permis de réaliser des bénéfices que pendant deux années, alors qu'elle a essuyé d'importantes pertes financières en 1978, 1981, 1983 et 1984.

Dans toutes les circonscriptions de pilotage administrées par l'APGL, à l'exception d'une seule, les dépenses par affectation de pilote ont dépassé les recettes par affectation durant chaque année de la période 1981-1984 (annexe II). Il n'y a que dans la circonscription internationale n° 2, dont le canal Welland fait partie, que les recettes par affectation ont dépassé les dépenses.

En 1984, la perte moyenne par affectation a varié entre 78 $ dans la circonscription de Cornwall et 522 $ dans le port de Churchill. La circonscription internationale n° 2 a, quant à elle, réalisé un bénéfice par affectation de 134 $ au cours de la même année.

Il ressort de l'état des recettes et des dépenses prévues pour 1985 que, même après une majoration tarifaire de 4 % dans les circonscriptions internationales et de 7 % dans les circonscriptions canadiennes, l'Administration connaîtra en 1985 un déficit de 512 000 $. Les prévisions de l'APGL (voir l'annexe II page 59) montrent que la circonscription internationale n° 1, celle du lac Ontario, la circonscription internationale n° 3, celles de Cornwall et du port de Churchill perdront respectivement 266 000 $, 293 000 $, 249 000 $, 104 000 $ et 27 000 $ sur les opérations de pilotage en 1985. En revanche, la circonscription internationale n° 2 devrait réali-

vessel costs and on the competitiveness of the St. Lawrence Seaway.

1. Financial Considerations

In 1984, the GLPA lost $570,000 on revenues of $10.9 million and expenses of $11.4 million. In the previous year, the Authority's loss totalled $488,000. In both of these years, tariff increases were limited to five and six percent respectively in line with the Federal Government restraint programme.

According to figures provided by the Authority (see Appendix II, p. 18), the GLPA has generated profits from its pilotage operations in only two of the past seven years while incurring substantial financial losses in 1978, 1981, 1983 and 1984.

In all but one pilotage district administered by the Authority, expenses incurred by the GLPA per pilot assignment exceeded revenues generated per assignment in every year from 1981 to 1984 (see Appendix II). Only in International District 2, which includes the Welland Canal, have revenues consistently exceeded expenses per assignment.

In 1984, losses per assignment ranged from $78 in the Cornwall District to $522 in the Port of Churchill. International District 2, on the other hand, realized a profit per assignment of $134 in the same year.

Projections of revenues and expenses for 1985 indicate that even after a four percent increase in its International Districts and seven percent increase in its Canadian Districts, the Authority will still incur a loss of $512,000 in 1985. GLPA projections (see Appendix II, p. 58) show that International District 1, Lake Ontario, International District 3, Cornwall and the Port of Churchill will lose $266,000, $293,000, $249,000, $104,000 and $27,000 respectively on pilotage operations in 1985. In contrast, International District 2 is expected to show a profit of $427,000 in 1985. These 1985 projections have been based on the assumption

ser un bénéfice de 427 000 $ en 1985. Ces prévisions pour l'année 1985 supposaient que les hausses de tarif proposées entreraient en vigueur au début de la saison de navigation 1985. En fait, le retard que l'on a enregistré sur ce plan s'est répercuté sur les recettes prévues et sur le déficit d'exploitation de 1985.

Le Comité ne trouve aucune preuve d'une augmentation excessive des dépenses d'exploitation de l'APGL ces quatre dernières années. Même les salaires des pilotes, qui représentaient plus de 80 % des dépenses totales de l'Administration de 1981 à 1984, ont connu des augmentations limitées au cours des dernières années. En outre, il apparaît que l'APGL a fait d'importants efforts pour réduire les dépenses dont elle est plus directement responsable (frais administratifs, transport de surface des pilotes, etc.).

Les frais d'exploitation de l'APGL devraient augmenter de quelque 940 000 $, soit de 8,2 % en 1985. Si c'est le cas, l'accroissement de recettes prévu grâce au relèvement tarifaire proposé ne compensera probablement même pas l'augmentation des frais annoncée. L'Administration dispose de très peu de moyens pour réduire encore ses dépenses de façon sensible, si ce n'est qu'elle pourrait décider de réduire ses frais de personnel en faisant des coupures dans ses effectifs de pilotage.

Le ralentissement du trafic, le protocole d'entente entre les États-Unis et le Canada et l'écart entre les taux de change des devises canadienne et américaine sont les facteurs qui ont le plus contribué aux difficultés financières de l'APGL.

Le nombre total d'affectations (révélateur du volume) a diminué de 35,3 %, passant de 14 495 à 9 377 entre 1978 et 1984, et l'Administration s'est ainsi trouvée privée d'une part très importante de son unique source de revenus.

Aux termes du protocole d'entente canado-américain, lorsque les services de pilotage sont assurés conjointement par les deux pays (c'est-à-dire dans les circonscriptions internationales), les hausses tarifaires annuelles doivent être négociées entre la garde côtière américaine et l'APGL. Ces dernières années, la réticence manifestée par les autorités américaines à adopter des relèvements tarifaires plus élevés dans ces circonscriptions a empêché l'APGL

of the implementation of the proposed tariff increases upon commencement of the 1985 navigation season. The delay in implementing the proposed tariff increase has had an adverse effect on both projected revenues of the GLPA and the amount of the loss expected from operations in 1985.

The Committee can find no evidence of excessive increases in GLPA operating expenses over the past four years. Even increases in pilots' salaries, which have accounted for over 80 percent of the Authority's total expenses in the period 1981 to 1984, have been constrained in recent years. Moreover, the GLPA appears to have made concerted efforts to reduce those other expenses which are more directly under its control (e.g., administrative costs, surface transportation for pilots, etc.).

Operating costs of the GLPA are projected to increase by some $940 thousand or 8.2 percent in 1985. This being the case, the additional revenue generated from the proposed pilotage tariff increase is unlikely to even cover the projected increase in costs. The principal opportunity left for the Authority to explore if a significant reduction of costs is to be made is to reduce the number of pilots employed.

Major factors, which have contributed to the GLPA's unfavourable financial position, have been the decline in traffic volume, the U.S.-Canada Memorandum of Arrangements and the exchange rate differential between U.S. and Canadian currency.

Total pilot assignments (proxy for traffic levels and number of ships handled) have declined by 35.3 percent from 14,495 in 1978 to 9,377 in 1984 thus considerably eroding the Authority's only revenue base.

The U.S.-Canada Memorandum of Arrangements requires that where the two countries provide joint pilotage services (i.e., in the International Districts), annual tariff increases be negotiated between the U.S. Coast Guard and the GLPA. In recent years, the reluctance of U.S. authorities to agree to greater increases in pilotage tariffs in these districts, has prevented the GLPA from increasing tariffs by a magnitude sufficient to cover the expenses incurred by

d'accroître ses tarifs dans une proportion suffisante pour absorber les dépenses engagées dans l'exploitation des services de pilotage dans les circonscriptions internationales.

Enfin, l'écart entre les taux de change, actuellement favorable à la monnaie américaine, a également contribué à gonfler les coûts d'exploitation, tels ceux liés à la répartition des affectations et aux bateaux-pilotes, services fournis par les autorités américaines aux pilotes canadiens dans certaines circonscriptions. De même, les frais engagés par les pilotes canadiens au cours de leurs déplacements professionnels aux États-Unis sont remboursables en dollars américains, ce qui ne fait qu'aggraver la situation financière de l'Administration.

Il est à noter que, aux termes du paragraphe 22(3) de la *Loi sur le pilotage*, l'Administration s'est engagée à assurer un service de pilotage dans la région des Grands Lacs en s'autofinançant. Il ressort clairement de la correspondance échangée récemment entre le ministre des Transports, le Conseil du Trésor et l'APGL que le gouvernement fédéral attend de toutes les administrations de pilotage qu'elles retrouvent leur équilibre financier dans les plus brefs délais.

D'après le Comité, pour rentrer intégralement dans ses frais dans un proche avenir, l'APGL n'aura guère d'autres solutions que de demander de nouvelles hausses de ses tarifs à moins qu'elle parvienne à réduire le nombre de pilotes en exercice. Il faut prévoir également que, en raison du retard de l'entrée en vigueur des hausses des tarifs proposées et du fait que le trafic risque d'être inférieur aux prévisions, le déficit enregistré dans les opérations de pilotage de l'APGL en 1985 sera encore plus important.

2. Niveaux de trafic

La santé financière de l'APGL dépend dans une très large mesure de l'importance du trafic dans les diverses circonscriptions de pilotage relevant de l'Administration. Il est à noter que les services de pilotage qu'elle assure aux navires constituent la seule source de revenus de l'APGL.

Ainsi qu'on l'a vu plus haut, le nombre de navires ayant recours aux services de pilotes a considérablement diminué de 1978 à 1984. Si

the Authority in providing pilotage services in the International Districts.

Finally the exchange rate differential presently favouring the U.S., has also served to increase operating costs in the form of dispatching and pilot boats provided by U.S. authorities to Canadian pilots in some districts. As well, expenses incurred by Canadian pilots travelling in the U.S. on business are also payable in U.S. funds further exacerbating the Authority's financial situation.

It should be noted that according to subsection 22(3) of the *Pilotage Act*, the Authority is committed to operating a pilotage service in the Great Lakes Region on a financially self-sustaining basis. Recent correspondence between the Minister of Transport, the Treasury Board and the GLPA only serves to underline the Federal Government's desire to see all pilotage authorities recovering the full cost of the provision of their services as quickly as possible.

In the opinion of the Committee, the only way the GLPA can move towards full cost recovery in the near future, will be to introduce further tariff increases unless it reduces the number of pilots employed. It can also be anticipated that because of the five month delay in implementing the proposed tariff increase and recent indications that traffic volume may be lower than projected, the projected loss from GLPA pilotage operations in 1985 may be even larger.

2. Traffic Levels

The financial well-being of the GLPA is dependent, to a great extent, on the volume of traffic handled in the various pilotage districts administered by the Authority. It should be noted that the provision of pilotage services to vessels is the only source of revenue for the GLPA.

There has been, as previously mentioned, a considerable decline in the number of ships requiring pilotage services from 1978 to 1984.

l'on utilise le nombre d'affectations comme indicateur du trafic, on constate que le nombre total d'affectations de l'APGL a diminué de 7 % entre 1981 et 1984, passant de 10 129 à 9 377. Cette diminution a été plus sensible dans les circonscriptions internationales de l'APGL (où elle a atteint 13 %) que dans ses circonscriptions canadiennes (où elle a été de 4 %). Ce ralentissement a été continu dans les circonscriptions internationales entre 1981 et 1984 alors que, pendant la même période, le nombre d'affectations dans les circonscriptions canadiennes a été caractérisé par une alternance d'années de baisse et de légère hausse (annexe II).

Cette diminution du nombre d'affectations a atteint 25 % dans la circonscription internationale n° 3 et n'a pas dépassé 1 % dans la partie du canal Welland appartenant à la circonscription internationale n° 2 entre 1981 et 1984 (pour plus de détails, se reporter à l'annexe II).

L'APGL, tout comme les administrations de pilotage américaines, ne prévoient guère de changement dans le nombre des affectations (c'est-à-dire le trafic) durant la saison de navigation 1985. Par ailleurs, l'APGL a fait savoir que le nombre d'affectations enregistrées dans la circonscription internationale n° 1 (que l'on considère représentative des autres circonscriptions) au mois d'avril 1985 est en recul de 13 % par rapport au mois d'avril 1984.

Si les tendances qui se sont fait jour ces quatre dernières années se maintiennent, le nombre total d'affectations de l'APGL devrait diminuer légèrement en 1985, ce qui obligerait l'Administration à réduire encore davantage ses dépenses et la forcerait d'autant plus à revoir ses tarifs.

Il est un facteur qui pourrait compenser, dans une certaine mesure, la baisse des recettes de l'APGL provoquée par une nouvelle réduction du trafic dans ses circonscriptions: l'évolution de la taille des navires nécessitant des services de pilotage.

La diminution du nombre des affectations de pilotes de l'APGL sur des navires des catégories A/B, C et D (c'est-à-dire des navires ayant une unité de pilotage peu élevée) a varié de 1 à 38 % entre 1981 et 1984. En revanche, le nombre d'affectations sur des navires de catégorie E (ceux dont l'unité de pilotage est la plus élevée)

Using pilot assignments as a proxy for traffic levels, it can be seen that assignments in the GLPA as a whole declined by seven percent, that is, from 10,129 to 9,377 from 1981 to 1984. The decline in the number of assignments has been greater in the GLPA's International Districts (i.e., down by 13 percent) than in its Canadian Districts (i.e., down by four percent). The decline in the international districts has been a continuing one between 1981 and 1984 while the overall drop in total assignments in the Canadian districts over the same period has been characterized by alternating years of declines and slight increases (see Appendix II).

Total assignments have declined by as much as 25 percent in International District 3 and as little as one percent in the Welland Canal Section of International District 2 in the period 1981 to 1984 (details can be found in Appendix II).

Both the GLPA and U.S. pilotage authorities have forecast little or no change in the number of assignments (i.e., traffic) for the 1985 shipping season. Moreover, the GLPA has indicated that total assignments in International District 1 (which is considered to be representative of all other districts) are down by 13 percent in April of 1985 over assignments performed in April 1984.

If trends identified in the past four years continue, the number of assignments in the GLPA, as a whole, should decrease slightly in 1985 requiring the Authority to take a closer look at further reducing costs and thereby putting more pressure on the GLPA's tariff levels.

One factor which may have offset, to some extent, revenues lost by the GLPA from recent declines in traffic volume in the Authority's districts is the change in the size of vessels requiring pilotage services.

The decrease in the number of assignments performed by GLPA pilots on Class A/B, C and D vessels (i.e., those with a smaller pilotage unit) varied between one percent and 38 percent in the period 1981 to 1984. In contrast, assignments associated with Class E vessels (i.e., those with the largest pilotage unit) increased by five

s'est accru de 5 % durant la même période. Alors que les gros navires représentaient en 1981 39,9 % des affectations de pilote de l'APGL, cette proportion s'élevait à 48,2 % en 1984. Il semble donc que ces dernières années l'APGL a fourni des services de pilotage à une proportion plus grande de navires de gros tonnage, et cela a sans aucun doute freiné quelque peu le ralentissement global de ses recettes attribuable à la chute du nombre total d'affectations.

Le volume du trafic reste un facteur prépondérant pour la santé financière de l'APGL. D'après le Comité, le niveau de trafic et, par conséquent, le nombre d'affectations de pilotes, ne retrouveront certainement pas ceux que l'on a connus en 1978, ce qui réduit considérablement le choix dont dispose l'APGL à court terme, celle-ci n'ayant d'autre solution que de relever ses tarifs pour dégager des recettes supplémentaires qui lui permettront d'absorber la hausse de ses coûts et de réduire son déficit.

3. Protocole d'entente canado-américain

La coordination des services de pilotage fournis conjointement par le Canada et les États-Unis dans trois circonscriptions internationales est régie par un protocole d'entente. Aux termes du protocole, les États-Unis et le Canada doivent négocier tous les ans l'augmentation qu'ils comptent appliquer aux droits de pilotage dans ces trois circonscriptions. Une fois l'accord conclu, les deux parties (à savoir la garde côtière américaine et l'APGL) sont tenues, de par les dispositions du protocole, d'incorporer les hausses convenues à leur barème tarifaire respectif, la somme perçue à titre de droits de pilotage par les autorités américaines et canadiennes dans les circonscriptions internationales étant la même des deux côtés.

Ces dernières années, les autorités de pilotage américaines ont fait preuve d'une certaine réticence, en dépit des pressions de l'APGL, à adopter des relèvements tarifaires relativement plus élevés dans ces circonscriptions. Du point de vue de l'APGL, les relèvements de tarif appliqués dans ces circonscriptions ne suffisent pas à compenser l'augmentation du coût des services de pilotage enregistrée du côté canadien dans la région des Grands Lacs.

percent over the same period. Whereas the largest vessels accounted for 39.9 percent of total assignments worked by GLPA pilots in 1981, they accounted for 48.2 percent of all GLPA assignments in 1984. It, therefore, appears that the GLPA has been providing pilotage services to proportionately more "larger-sized" vessels in recent years and this fact has undoubtedly had some impact on slowing the overall loss in revenues, accruing to the GLPA, attributed to the decline in the total number of assignments.

Traffic levels remain critical to the financial health of the GLPA. In the Committee's view, traffic levels, and, hence, the number of pilot assignments, are unlikely to return to 1978 levels in the near future thus considerably reducing the short-term options available to the GLPA, other than increasing tariffs, for generating additional revenues to offset its rising costs and alleviate its lingering deficit.

3. U.S.-Canada Memorandum of Arrangements

Co-ordinated pilotage services are provided in three International Districts by Canada and the U.S. under the Memorandum of Arrangements. According to the terms of the Memorandum, the U.S. and Canada are required to negotiate, on an annual basis, the magnitude of the pilotage tariff increase to be implemented in these three districts. Once agreement has been reached, both parties (i.e., the U.S. Coast Guard and the GLPA) are obligated, by the terms of the Memorandum, to incorporate this percentage increase in their respective tariff schedules thus keeping pilotage charges levied by U.S. and Canadian authorities in the International Districts identical in Canadian and U.S. dollar terms.

Recently, U.S. pilotage authorities have exhibited a reluctance, despite the GLPA's proddings, to agree to relatively greater pilotage tariff increases in these districts. From the GLPA's point of view, tariff increases implemented in these districts have not been sufficient to cover rising costs in Canada associated with the provision of pilotage services in the Great Lakes Region.

L'incapacité de l'APGL à négocier des relèvements tarifaires plus importants dans les circonscriptions internationales s'est répercutée sur les tarifs pratiqués dans les circonscriptions canadiennes. En effet, l'Administration a tenté de compenser ce qu'elle estime être une hausse insuffisante dans les circonscriptions américaines en augmentant davantage ses tarifs dans les circonscriptions canadiennes. Cela a entraîné l'apparition, chaque année, d'un écart entre les hausses de tarif appliquées dans les circonscriptions internationales et les circonscriptions canadiennes administrées par l'APGL. Cette dernière poursuit dans la même voie et demande un relèvement tarifaire de 4 % dans toutes les circonscriptions internationales, à l'issue de négociations avec les États-Unis, et un relèvement de 7 % dans les circonscriptions canadiennes.

Cette différence entre les augmentations tarifaires appliquées dans les circonscriptions internationales et canadiennes pose aussi le problème de l'inter-financement des circonscriptions administrées par l'APGL. Il apparaît en particulier que les bénéfices réalisés dans la partie du canal Welland appartenant à la circonscription internationale n° 2 aient servi à compenser les pertes entraînées par les opérations de pilotage dans toutes les autres circonscriptions de l'APGL.

Le Comité admet que, si l'on prend ce cas isolément, il apparaît peu logique que l'on augmente les tarifs dans une circonscription qui, au cours des dernières années, a régulièrement dégagé des bénéfices. Par contre, il ne faut pas oublier que le canal Welland ne peut être considéré comme une entité distincte mais comme une partie d'un système de pilotage plus vaste, en l'occurrence l'APGL. Dans ce système, les bénéfices réalisés par le canal Welland servent exclusivement à compenser les pertes importantes subies par les autres circonscriptions de l'APGL et à redresser la situation financière globale de l'Administration. En conclusion, le Comité ne voit rien d'anormal à ce que l'APGL demande que l'on augmente les tarifs en vigueur dans la partie du canal Welland appartenant à la circonscription internationale n° 2.

4. Rémunération des pilotes

L'une des questions les plus délicates se rapportant à celle des tarifs de l'APGL concerne la rémunération des pilotes de l'Administration.

The inability of the GLPA to negotiate higher tariff increases in the International Districts has had a direct impact on tariff levels in its Canadian Districts. The Authority has attempted to compensate for what it perceives to be inadequate tariff increases in the former districts by raising tariffs in the latter districts by a greater magnitude. This practice has resulted in a digression, from year to year, in tariff increases implemented in the International and Canadian Districts administered by the GLPA. The GLPA is continuing this practice by requesting authority to raise its tariffs by four percent in all International Districts, as a result of negotiations with the U.S., and by seven percent in Canadian Districts.

The variation of increases in pilotage charges in the Canadian and International Districts has also raised the issue of cross-subsidization among districts administered by the GLPA. In particular, it would appear that profits generated by the Welland Canal section of International District 2 have been used to offset the losses incurred from pilotage operations in all of the other GLPA pilotage districts.

The Committee concedes that, in isolation, there appears to be little rationale for increasing tariffs in a district which, for the past few years, has consistently generated a substantive profit from its operations. However, it must not be forgotten that the Welland Canal cannot be viewed as a distinct entity, but rather it must be viewed as part of a larger pilotage system, namely the GLPA. In this system as a whole the monetary surplus generated by the Welland Canal is used exclusively to offset substantive losses in other GLPA pilotage districts and to improve the overall financial situation of the Authority. In this context, the Committee sees nothing wrong with the request for an increase in pilotage tariffs in the Welland Canal section of International District 2.

4. Remuneration to Pilots

One of the more contentious issues associated with the GLPA tariff matter was the remuneration of GLPA pilots for services

Dans une lettre adressée le 18 juillet 1985 au C.T.E., la FMC déclare que "(traduction) ... depuis quelques années, et quels que soient les points de comparaison, les pilotes sont trop bien payés pour le peu de travail qu'ils font..."

Depuis 1981, les salaires et certains bénéfices accordés aux pilotes représentent en moyenne environ 78 % des coûts d'exploitation totaux de l'APGL. De ce fait, toute variation de ce poste budgétaire aura des répercussions considérables sur la situation financière de l'APGL et constituera sans aucun doute un élément prépondérant de toute décision que pourra prendre l'Administration concernant l'augmentation des tarifs de pilotage et l'ampleur de cette hausse.

Le fait que tous les pilotes soient des employés salariés de l'Administration augmente également les frais de cette dernière puisqu'elle doit cotiser aux régimes de retraite et assurer les avantages marginaux auxquels les pilotes ont droit aux termes des conventions collectives en vigueur.

Les rémunérations versées aux pilotes dans l'ensemble des circonscriptions de l'APGL sont passées en moyenne de 52 400 $ en 1981 à 65 800 $ en 1984, soit une augmentation de 26 %. On trouvera à l'annexe II une ventilation par circonscription des rémunérations versées.

La FMC a exprimé quelques réserves au sujet des calculs effectués par le Comité, jugeant qu'ils ne reflètent pas la totalité des avantages marginaux perçus par les pilotes. D'après ses propres calculs (dont elle a fait part dans sa lettre du 18 juillet 1985), les rémunérations versées aux pilotes de l'APGL en 1984 s'élèvent en moyenne à environ 95 000 $.

Le Comité a étudié les calculs de la FMC; cependant, il reste convaincu que ses résultats, que l'on trouvera à l'annexe II de cette décision, donnent une image plus réaliste des rémunérations perçues par les pilotes de 1981 à 1984. D'après le Comité, la FMC surévalue quelque peu ces rémunérations car elle y inclut des avantages, comme les primes de départ ou les prestations de retraite, qui ne sont pas versées aux pilotes de façon immédiate et qui ne devraient donc pas être englobés avec les salaires.

rendered. In its letter to the W.T.C. of July 18, 1985, the SFC alleged that "...a situation has developed in recent years where, by any standards, the pilots receive too much money for too little work...".

Since 1981, pilots' salaries and certain benefits have, on average, accounted for approximately 78 percent of the GLPA's total operating costs. Of course, any change in this cost would have a considerable impact on the GLPA's financial situation and would, undoubtedly, figure significantly in any decision by the Authority on whether or not to raise pilotage tariffs and by how much.

The fact that all pilots are employees of the Authority also increases its expenses as a result of its obligation to contribute to pension plans and provide other fringe benefits which pilots are entitled to under terms of present collective agreements.

Remuneration paid to pilots for services in all districts of the GLPA increased from an average of $52,400 in 1981 to $65,800 in 1984 or by 26 percent. The increase in average remuneration paid to pilots by district can be seen in Appendix II.

The SFC expressed some difficulty with the average remuneration figures calculated by Committee staff claiming that they did not reflect all of the fringe benefits received by the pilots. According to the SFC's calculations (as per its letter of July 18, 1985), remuneration received by GLPA pilots, on average, totalled some $95 thousand in 1984.

The Committee acknowledges the SFC's calculations; however, it is still of the view that the figures reflected in Appendix II of this decision are more reasonable estimates of the monetary remuneration that individual pilots received in the period 1981 to 1984. It is the opinion of the Committee that the SFC figures are somewhat inflated due to the inclusion of fringe benefits such as termination benefits and pension contributions which are not normally dispersed to pilots in the short term and, therefore, should not be included as part of the salaries of pilots.

La FMC pense également que le Comité aurait dû chercher à établir "(traduction) si les rémunérations versées aux pilotes au début de la période étudiée étaient trop élevées...". Pour répondre à cette remarque, le Comité maintient qu'il n'était pas en mesure de juger si les rémunérations versées aux pilotes de l'APGL en 1981 étaient appropriées ou non. Quant à prétendre que ces rémunérations étaient effectivement trop élevées, la preuve en revient à la FMC, qui connait relativement mieux les responsabilités, les fonctions et les conditions de travail des pilotes.

Dans toutes les circonscriptions de l'APGL, le Comité n'a rien trouvé qui permettre de démontrer que les rémunérations (c'est-à-dire les salaires de base) versées aux pilotes ces dernières années aient connu une hausse exagérée. En 1983 et 1984, les salaires des pilotes ont été soumis à la politique de blocage des prix "6 et 5" du gouvernement fédéral. En outre, les hausses consenties dernièrement pour les salaires de base des pilotes sont à peine supérieures à la moyenne des augmentations salariales négociées dans tous les secteurs de l'économie canadienne depuis 1985 (c'est-à-dire 3,5 % au lieu de 3,2 %) et sont légèrement inférieures au taux d'inflation actuel au Canada.

De plus, l'incident survenu au pont de Valleyfield à la fin de la saison de navigation 1984 dans la région des Grands Lacs a entraîné une hausse imprévisible et très importante des charges salariales de l'APGL.

Sans vouloir minimiser l'incidence des augmentations salariales des pilotes sur la situation financière de l'APGL, on ne peut leur attribuer toutes les difficultés qu'éprouve l'Administration à l'heure actuelle. L'aggravation du déficit s'avère due à la conjonction de deux facteurs: d'une part l'augmentation non négligeable des coûts d'exploitation et, d'autre part, la chute des recettes par suite du ralentissement du trafic maritime dans la région. Toutefois, l'analyse de la rémunération des pilotes effectuée par le Comité amène à constater que leurs salaires continuent de progresser malgré la diminution du trafic dans la région. Dans la lettre qu'elle a adressée au Comité le 18 juillet 1985, la FMC laisse entendre qu'il n'y

The SFC also expressed the view that the Committee should have given consideration to "...the question as to whether the remuneration (to pilots) was excessive at the beginning of the period under study...". In response to the above, the Committee maintains that it was in no position to evaluate the appropriateness of the magnitude of remuneration received by GLPA pilots in 1981. Instead, proving its implied assertion that GLPA pilot salaries were indeed excessive in 1981 was seen by the Committee as the task of the SFC with its relatively greater knowledge of pilot duties, functions and working conditions.

The Committee could find no evidence of unreasonable increases in remuneration (i.e., base salaries) to pilots in any of the GLPA districts in recent years. In 1983 and 1984, pilots' salaries were held in check by the Federal Government's 6 and 5 price restraint policy. Furthermore, the most recently negotiated increases in base salaries of pilots are only marginally greater than average wage settlements in Canada as a whole in 1985 to date (i.e., 3.5 percent as compared to 3.2 percent) and are marginally less than the present rate of inflation in Canada.

Moreover, problems with the Valleyfield Bridge towards the end of the 1984 Great Lakes navigation season unexpectedly increased pilot costs incurred by the GLPA to a considerable extent.

While the impact of increases in pilots' salaries on the financial well-being of the GLPA cannot be overstated, the GLPA's present financial woes cannot be totally ascribed to pilot expenses alone. It would appear that rising costs, of whatever nature and however significant, and reduced revenues as a result of declining traffic levels in the region, have combined to exacerbate the present financial difficulties of the Authority. However, the Committee's analysis of the pilot remuneration issue has revealed that despite declining traffic levels in the region, salaries paid to pilots continue to increase. The SFC, in its letter to the Committee of July 18, implied that pilots should not be exempt from the adverse financial

a pas de raison pour que les pilotes échappent aux restrictions imposées par le ralentissement du trafic:

> (traduction) Compte tenu des rémunérations élevées dont bénéficient les pilotes canadiens, il n'est pas acceptable que les administrations du transport maritime et fluvial supportent à elles seules les risques d'une baisse des recettes par suite du ralentissement du trafic.

Cette question concernant le relèvement des salaires et le ralentissement du trafic conduit naturellement à un examen de la charge de travail attribuée aux pilotes ces dernières années, par rapport aux augmentations de salaire citées plus haut et au projet de relèvement des droits de pilotage.

5. Productivité des pilotes de l'APGL

Le Comité estime que la question de la productivité des pilotes constitue le principal sujet de préoccupation de la FMC. Cette dernière affirma que l'on ne saurait discuter valablement de l'augmentation des tarifs proposée sans se pencher en même temps sur l'efficacité et le niveau de productivité de ceux qui effectuent les services de pilotage.

La Fédération plaide qu'elle n'est pas opposée à des relèvements tarifaires justes et raisonnables à condition que les pilotes soient employés de manière rationnelle et productive. Elle estimait que la hausse continuelle des rémunérations versées aux pilotes, qui ne s'était pas accompagnée d'une augmentation correspondante du nombre d'heures de travail effectives sur la passerelle et du nombre d'affectations, avait gonflé excessivement les coûts de l'Administration. Elle estimait en outre que cette hausse des coûts se répercutait sur les usagers par le biais des relèvements des droits de pilotage.

La Fédération suggéra d'apporter un certain nombre de changements aux méthodes d'exploitation de l'APGL en vue de réduire les coûts, d'améliorer la productivité des pilotes et d'éviter peut-être ainsi de devoir continuellement augmenter les droits de pilotage. Elle proposa notamment d'instaurer des normes concernant le temps que doivent passer les pilotes sur le pont des navires (en se référant peut-être aux

repercussions associated with declining traffic levels when it stated:

> Because of the high level of remuneration for pilots in Canada, it is not acceptable that the pilotage authorities, and consequently the shipping industry should assume the entire risk of revenue decreases resulting from lower traffic volume.

The above discussion of increasing salaries and declining traffic levels leads naturally to a consideration of the workloads of pilots in recent years in relation to the aforementioned salary increases and the magnitude of the proposed pilotage tariff increases.

5. Productivity of GLPA Pilots

The issue of pilot productivity, in the Committee's view, would appear to be the major concern of the SFC. Indeed, the Federation maintained that no discussion of the proposed GLPA tariff increase would be complete without consideration of the efficiency with which and level of productivity at which GLPA pilotage services are performed.

The Federation argued that it was not averse to fair and reasonable increases in pilotage tariffs provided pilots were being employed in an efficient and productive manner. It contended that the Authority had been incurring "excess costs" as a result of continually increasing remuneration paid to pilots without a concomitant change in both bridge time and the number of assignments worked by GLPA pilots. It further argued that these excessive costs were being passed on to users through increases in pilotage tariffs.

The Federation suggested a number of changes in the present way the GLPA does business to alleviate "excessive costs", improve the productivity levels of pilots and perhaps reduce, to some extent, the need to continually increase pilotage tariffs. These included: establishing standards for bridge time for GLPA pilots (possibly based on average bridge time logged by GLPA pilots in 1977), basing remu-

chiffres consignés par les pilotes de l'APGL en 1977), de rémunérer les pilotes selon le nombre de leurs affectations ou selon quelque autre formule qui rendrait l'Administration moins vulnérable aux fluctuations du trafic et de réduire les effectifs actuellement affectés au pilotage.

À propos de cette dernière suggestion, la FMC précisa ce qui suit dans la lettre qu'elle adressa au C.T.E. le 19 juin 1985:

> (traduction) Il ne fait aucun doute que les effectifs sont actuellement trop nombreux si l'on considère le temps passé par les pilotes sur la passerelle lequel n'a cessé de diminuer au cours des dernières années...

La FMC estime que l'Administration devrait tirer parti des dispositions contenues dans diverses conventions collectives conclues avec les associations de pilotes pour réduire les effectifs lorsque la diminution de trafic est "substantielle ou persistante...".

Par contre, dans sa même lettre du 19 juin, la Fédération se montre moins claire quant au nombre de pilotes dont on aurait, selon elle, besoin pour assurer des services de pilotage efficaces:

> (traduction) ...mais, pour ce qui est du nombre optimal de pilotes, la Fédération pense que cette question pourrait faire l'objet de discussions entre les parties intéressées dès que possible...

Dans une lettre adressée au Comité le 18 juillet 1985, la Fédération maritime soulève également la question des "coûts fictifs" qui seraient supportés par les usagers du fait du prétendu excédent existant dans les effectifs de pilotage actuellement employés par l'Administration:

> (traduction) La Fédération maritime estime que non seulement la question du nombre de pilotes nécessite une étude approfondie mais également que l'Administration a failli à ses responsabilités dans ce domaine si l'on considère les coûts "fictifs" que l'on fait supporter à tort aux usagers des services de pilotage.

neration paid to pilots on a per assignment basis or some other method which would make the Authority less vulnerable to fluctuations in vessel traffic and reducing the number of pilots presently employed by the Authority.

Regarding the latter suggestion, it was the view of the SFC, in its letter to the W.T.C. of June 19, 1985, that:

> There can be no doubt that there are too many pilots having regard to the reduction in bridge time per pilot over the last few years....

According to the SFC, the Authority should take advantage of the provisions of various collective agreements with pilot associations to alter pilot numbers when traffic declines are "...substantial or persistent...".

However, in the same June 19 letter, the Federation was non-committal regarding the number of pilots that it thought was necessary to provide efficient pilotage service in the GLPA:

> ...but as for the optimum number, the Federation suggests that this might usefully form the subject of discussions to be held between the parties at the next opportunity....

The Shipping Federation also raised the issue of "unreal costs" being paid by users resulting from the alleged surplus of pilots presently employed by the Authority in a letter to the Committee dated July 18, 1985:

> The Shipping Federation believes that not only should the question of pilot numbers be fully investigated, but also the failure of the Authority to exercise its responsibilities in this area should be recognized in the form of identification of "unreal" costs that should not be passed on to the users of pilotage services.

Enfin la Fédération maritime considère que l'on pourrait rendre le système de pilotage canadien dans les Grands Lacs plus souple et plus efficace par l'introduction de dispositions qui permettraient aux pilotes d'échanger des périodes de disponibilité en saison creuse (c'est-à-dire les mois d'été, où le trafic est moindre) contre des heures de travail supplémentaires durant les périodes de pointe (à savoir de septembre à décembre).

L'APGL a reconnu qu'elle dispose d'un effectif de pilotes excédentaire durant les mois d'été mais, selon elle, cet effectif est nécessaire pour assurer le service lorsque la saison est avancée et que le trafic s'intensifie considérablement. L'Administration a également indiqué que, dans une certaine mesure, sa marge de manoeuvre est limitée par les dispositions des conventions collectives signées avec les associations de pilotes, qui la contraignent à maintenir l'effectif actuel tout au long de la saison dans la mesure où le nombre de navires à piloter reste inchangé. L'APGL s'est toutefois efforcée de réduire quelque peu ses effectifs de pilotes ces dernières années face au ralentissement du trafic. De 1981 à 1984, le nombre de pilotes employés par l'Administration a ainsi diminué de 8 %, passant de 124 à 114. Mais la Fédération maritime attribue cette réduction uniquement aux départs naturels et non à un véritable effort de l'Administration pour réduire le nombre de ses pilotes:

> (traduction) La Fédération maritime pense que la réduction du nombre de pilotes constatée entre 1981 et 1984 est simplement due à des départs naturels et non à une volonté de l'Administration d'appliquer les dispositions des conventions collectives prévues en cas de ralentissement important et persistant du trafic.

L'APGL déclara en outre qu'elle doit disposer d'un nombre minimal de pilotes pour faire face aux besoins en période de pointe, pour respecter les normes de sécurité en vigueur et réduire au minimum les coûts d'immobilisation des navires qui pénètrent dans le réseau ou qui en sortent.

Le C.T.E. a analysé la productivité des pilotes de l'APGL entre 1981 et 1984. Il a reconnu qu'il existe diverses méthodes pour mesurer cette productivité; cependant, il a

Finally, the Shipping Federation believes that greater flexibility and efficiency could be introduced in the Canadian pilotage system in the Great Lakes if provisions were made for the establishment of a system which would allow pilots to exchange time off in slack periods (i.e., the summer months when traffic levels are lower) for increased working time during peak traffic periods (i.e., September to December).

The GLPA has conceded that it does have an excess number of pilots on call during the summer months; however, it maintained that this number of pilots was necessary to provide services later in the navigation season when traffic increases substantially. Moreover, the Authority indicated that, to some extent, it is constrained regarding the number of pilots employed by provisions in collective agreements with pilots' associations which require the Authority to maintain present pilot numbers to handle the same number of ships throughout the entire season. Nevertheless, the GLPA has made some effort to reduce pilot numbers in recent years as a result of declining traffic levels. In the period from 1981 to 1984, the number of pilots employed by the GLPA has decreased by eight percent from 124 to 114. However, the Shipping Federation attributes this decline to attrition only and not a concerted effort on the part of the Authority to reduce pilot numbers:

> The Shipping Federation believes that the reduction in the number of pilots between 1981 and 1984 has resulted simply from attrition and not from any effort on the part of the Authority to use provisions in its collective agreements respecting substantial and persistent traffic decreases.

The GLPA also argued that a minimum number of pilots were necessary to handle vessel traffic in peak periods, maintain present safety standards and keep costly delays to ships entering or exiting the system to a minimum.

W.T.C. staff reviewed pilot productivity in the GLPA between 1981 and 1984. The Committee recognized that there are a number of different measures of productivity; however,

décidé de porter son attention sur les changements constatés entre 1981 et 1984 dans les domaines suivants: nombre d'affectations par pilote, temps passé à bord par pilote, temps passé à bord par affectation et nombre hebdomadaire d'affectations et d'heures à bord par pilote. On trouvera à l'annexe II les résultats détaillés de l'évaluation du Comité.

Selon le Comité, si l'on utilise les critères d'évaluation ci-dessus, la productivité des pilotes de l'APGL a, d'une façon générale, très peu évolué entre 1981 et 1984. Mais, s'il a été en mesure de donner son appréciation sur l'évolution de la productivité au cours de ces quatre années, il lui a été en revanche impossible de dire si les pilotes ont été productifs ou non au cours de l'année de référence (1981) et, par conséquent au cours des années suivantes, faute de disposer de normes ou de bases de comparaison.

De l'avis du Comité, c'est en principe à l'Administration qu'il revient d'examiner si les pilotes sont productifs ou non, en collaboration avec les diverses associations de pilotes et les usagers des services de pilotage dans la région. Ce n'est que lorsqu'on aura défini des normes de productivité que l'on pourra évaluer avec un certain degré de certitude la productivité des pilotes, déterminer le nombre de pilotes nécessaire pour assurer des services efficaces et voir dans quelle mesure les usagers supportent des coûts "fictifs" ou excessifs dus soi-disant à un manque de productivité des pilotes et à l'inefficacité des opérations de pilotage.

Il est un fait que l'on manque de critères pour évaluer la productivité des pilotes et que la tendance enregistrée ces dernières années peut être attribuée, dans une large mesure, à un ralentissement continu du trafic. Il n'en reste pas moins que la question de la productivité des pilotes est importante, de même que ses répercussions sur l'ensemble des coûts de l'Administration et sur les tarifs. Le Comité suggère à l'APGL, aux diverses associations de pilotes et aux principaux usagers des services de pilotage (c'est-à-dire la FMC) d'organiser une rencontre à brève échéance pour essayer de résoudre, autant que posssible, les questions en suspens concernant la productivité des pilotes et les effectifs. Dans ces conditions, il serait possible aux parties

the Committee chose to focus its attention on changes, from 1981 through 1984, in assignments per pilot, time on board per pilot, time on board per pilot assignment and time on board and assignments per week per pilot. The detailed results of the Committee's work in this area can be seen in Appendix II.

The Committee found that, in general, there appeared to be very little change in pilot productivity in the GLPA as a whole from 1981 to 1984 as measured by those indicators mentioned above. However, while the Committee was able to comment on the relative change in the level of productivity of GLPA pilots over the past four years, it could draw no conclusions as to whether or not pilots were productive or unproductive in the base year (i.e., 1981), and, consequently, in ensuing years due to the absence of any norms, standards or benchmarks on GLPA pilot productivity with which to compare.

In the Committee's view, determining whether or not pilots are productive would appear to be the task of the Authority in consultation with the various pilot associations and the users of pilotage services in the region. Only when standards associated with pilot productivity have been established will it be possible to comment with some certainty on the degree of productivity, the number of pilots required to provide efficient pilotage services and to what extent users are being billed for "unreal" or excessive costs due to alleged unproductive pilots and inefficient pilotage operations.

Despite the lack of productivity standards for GLPA pilots and recent trends in indicators of work performed by pilots, which can be attributed, to a considerable extent, to a continuing decline in traffic levels, these facts do not diminish the importance of the question of pilot productivity and its impact on the Authority's overall costs and the level of tariffs. The Committee would suggest that the GLPA, the various pilot associations and the primary users of pilotage services (i.e., SFC) make an effort to meet in the near future in an attempt to resolve, to whatever extent possible, the outstanding issues of pilot productivity and pilot numbers. In this context, many of those suggestions regarding GLPA operations made by the

intéressées d'étudier avec tout le sérieux nécessaire un grand nombre des suggestions présentées par la FMC à la Commission au sujet des opérations de l'APGL.

Le Comité demandera cependant aux parties en présence d'étudier avec soin les conséquences possibles d'une réduction des effectifs relativement au ralentissement du trafic. Il n'y a aucun doute, si l'on suppose que le trafic se maintiendra au niveau actuel, qu'une réduction des effectifs actuellement employés par l'APGL améliorera la productivité, mesurée par rapport au nombre d'affectations et au nombre d'heures passées sur la passerelle par pilote. Or, le trafic a eu tendance à fluctuer ces dernières années; l'utilité des indicateurs de productivité de l'APGL est alors apparue fortement compromise et il est devenu de plus en plus difficile à l'Administration de planifier ses opérations de façon efficace. De plus, si le trafic continuait de ralentir après que l'on eût réduit les effectifs, l'augmentation de la productivité des pilotes serait faible ou nulle. Par contre, une augmentation du trafic après une réduction des effectifs pourrait créer des difficultés, surtout en période de pointe, et entraîner une augmentation des coûts de l'Administration. Il y a en outre d'autres problèmes auxquels pourrait conduire une réduction des effectifs de l'APGL.

Tout d'abord, les dispositions des conventions collectives conclues avec quatre associations de pilotes, qui portent, entre autres choses, sur le nombre de pilotes dans les diverses circonscriptions, limitent fortement les moyens dont dispose l'APGL pour réduire ses effectifs, en dehors des départs naturels. Voici ce que dit l'article 8 de la convention conclue entre l'APGL et la Corporation des pilotes, lac Ontario et ports, le 11 avril 1985:

> (traduction) 8.03. Les pilotes seront des employés à temps plein de l'Administration pendant la saison de navigation. Leur affectation se fera à tour de rôle et selon leur disponibilité...
>
> 8.06. Quelle que soit la saison, on ne pourra réduire le nombre de pilotes pour répondre à des fluctuations temporaires du trafic. Si, de l'avis de l'Administration, ...il apparaît clairement que le trafic connaît un ralentissement suffisamment net et persistant pour justifier une réduction des effectifs, l'Admi-

SFC in its submissions to the Commission should be given serious consideration and study by all parties.

The Committee would hope, however, that all parties would be careful to examine possible consequences associated with the reduction of pilot numbers in relation to fluctuating traffic levels. There is no debating that a reduction in the number of pilots presently employed by the GLPA would improve productivity as measured by the number of assignments and bridge time per pilot assuming traffic were to remain at its present level. However traffic levels have tended to fluctuate in recent years playing havoc with GLPA productivity indicators and making it increasingly difficult for the Authority to effectively plan operations. Moreover, any further decline in traffic levels subsequent to a reduction in the number of pilots would likely lead to little or no change in present pilot productivity. On the other hand, increased traffic with fewer pilots could lead to problems in handling the greater number of vessels, especially during peak periods, and greater costs for the Authority. Furthermore, there are other difficulties associated with reducing pilot numbers in the GLPA which are also likely to be encountered.

First, collective agreements with four different pilot associations covering, *inter alia*, pilot numbers in various pilotage districts, severely limit the extent to which the GLPA could reduce overall pilot numbers other than by attrition. Article 8 of the agreement between the GLPA and the Pilots' Corporation, Lake Ontario and Harbours, signed on April 11, 1985 reads:

> 8.03. Pilots shall be full-time employees of the Authority during the navigation season. They shall all be kept on "tour de role" and dispatched on the basis of their availability...
>
> 8.06. There shall be no reduction of pilot numbers to meet temporary fluctuations in ship traffic in any navigation season. If the Authority believes that ... there exists a demonstrated decrease in ship traffic that is substantial and persistent to a degree that would otherwise justify reducing pilot

nistration devra informer les pilotes de la situation en leur donnant tous les éléments nécessaires et décider avec eux du meilleur moyen de remédier à cette situation...

8.07. Les effectifs seront maintenus à un niveau conforme aux conditions de la présente convention et seront définis par l'Administration après qu'elle aura consulté les pilotes... (notre soulignement)

Il ressort de cet extrait que, si l'Administration jouit théoriquement d'une certaine latitude pour réduire ses effectifs, les associations de pilotes, si l'on en juge par les nombreuses références (le soulignement) concernant la nécessité de les consulter sur cette question, ont un poids très important sur toutes les décisions relatives à l'évolution des effectifs. Les associations de pilotes ont lutté d'arrache-pied pour que des concessions soient accordées à leurs membres, et elles s'opposeraient sans doute très fermement à toute tentative de l'Administration de revenir sur ces concessions. Et même si l'APGL décidait de limiter la réduction des effectifs à certaines circonscriptions, il y aurait toujours le risque d'une menace de grève de la part, non seulement des associations directement touchées, mais de toutes les associations de la région. Une grève de cette envergure aurait des conséquences désastreuses sur la navigation sur les Grands Lacs et l'industrie tout entière.

En second lieu, une réduction des effectifs pourrait créer des goulots d'étranglement dans le réseau de l'APGL, ce qui entraînerait des retards à l'entrée et à la sortie du réseau et accroîtrait les coûts des armateurs, des affréteurs et des expéditeurs.

Enfin, une réduction des effectifs pourrait mettre l'Administration dans l'impossibilité de faire face à l'augmentation du trafic en période de pointe.

Pour ce qui est des coûts, et plus particulièrement des coûts excessifs ou "fictifs" que les usagers des services de pilotage des Grands Lacs seraient censés supporter à cause d'une surabondance de pilotes, le Comité estime qu'ils sont insignifiants si on les compare à ceux que

numbers, the Authority shall inform the pilots of such a situation and provide them with all the supporting evidence and shall consult the pilots as to the most appropriate means of remedying such a situation...

8.07. The number of pilots shall be maintained to a level commensurate with the terms and conditions of this agreement and shall be fixed by the Authority after consultation with the pilots... (emphasis added)

The above quote would appear to indicate that while the Authority theoretically enjoys some flexibility in cutting pilot numbers, the numerous references (underlined) to consultations with pilots, vis-à-vis pilot numbers, would seem to suggest that pilot associations would have considerable say in any proposed change in pilot numbers. The pilot associations have fought hard for concessions for their respective members and would no doubt vehemently oppose any attempt on the part of the Authority to revoke those concessions. Even if the GLPA could decide in which pilotage districts pilot numbers could be reduced, there is always the threat of strike action on the part of not just those associations directly affected but all pilot associations in the region. A major strike could have adverse effects on both Great Lakes shipping and industry.

Second, too great a reduction in pilot numbers might create bottlenecks in the GLPA pilotage system leading to vessel delays in entering and exiting the system with associated costs to both shipowners, charterers and shippers.

Finally, too great a reduction in GLPA pilots might impede the Authority's ability to effectively handle greater numbers of vessels in peak periods.

From a cost standpoint, those excessive or "unreal" costs supposedly paid by users of Great Lakes pilotage services resulting from an overabundance of GLPA pilots, in the opinion of the Committee, may pale beside costs which might be incurred by the GLPA, as well as users, if it

pourraient encourir l'APGL et les usagers si l'Administration décidait subitement de réduire les effectifs dans les circonscriptions dont elle a la responsabilité.

Malgré cela, selon le Comité, il serait sans doute bon que l'APGL étudie sérieusement la possibilité d'une réduction de ses effectifs pour appuyer, et non pour remplacer, les relèvements tarifaires proposés de 7 et 4 %.

6. Autres considérations

Le Comité a également étudié deux autres questions soulevées par la FMC en opposition au projet de relèvement des tarifs de l'APGL: l'incidence d'une augmentation des droits de pilotage sur le coût d'exploitation total des navires et les répercussions du projet sur la compétitivité de la Voie maritime du Saint-Laurent.

Tout relèvement des tarifs de pilotage se répercutera sans aucun doute sur le coût d'exploitation total des navires qui ont recours à ce service. Selon les calculs de la FMC, le coût du pilotage en eaux canadiennes représente entre 12 et 33 % de l'ensemble des frais engagés par voyage. Le Comité, se référant aux chiffres de la FMC, s'est efforcé de vérifier l'exactitude de ces chiffres. Or, il s'est avéré que les chiffres communiqués ne sont pas cohérents d'un navire à l'autre; il est ainsi difficile de dire quel pourcentage du coût total représentent les droits de pilotage et, donc, quelles répercussions auraient un relèvement des tarifs de pilotage sur les coûts d'exploitation des navires. Le Comité a jugé en conclusion que l'ensemble des frais engagés par les navires par voyage ont été sous-estimés à divers degrés, d'où une surévaluation de la proportion de ces frais attribuée aux services de pilotage de l'APGL.

L'APGL s'est également inquiétée des chiffres fournis par la FMC à propos des frais d'exploitation des navires. Dans une lettre adressée au Comité le 16 juillet 1985, l'Administration indiqua que, selon elle, la FMC n'avait tenu compte que d'une partie et non de la totalité des frais engagés par les navires pendant les voyages. Elle ajoute que si tous les

attempted to suddenly reduce pilot strength in those pilotage districts which it administers.

Notwithstanding the above, the Committee would suggest that the GLPA look seriously at the feasibility of reducing pilot numbers as a possible complement to, rather than a substitute for, the proposed seven and four percent pilotage tariff increases.

6. Other Considerations

The Committee also considered two other issues raised by the SFC in objection to the proposed GLPA pilotage tariff amendment. They were the impact of the increase in pilotage tariffs on total voyage costs of vessels and the effect of the proposed tariff amendment on the competitiveness of the St. Lawrence Seaway.

Any increase in pilotage fees will, of course, have some impact on the total voyage costs of those vessels requiring pilotage services. The SFC claimed that according to its calculations, pilotage costs represented between 12 and 33 percent of total voyage costs while vessels were in Canadian waters. The Committee, using data on voyage costs provided by the SFC, attempted to confirm the above percentages. However, it found that the data provided on voyage costs for a number of vessels was not consistent thus making it difficult to estimate the cost of pilotage as a proportion of total voyage costs and, hence, the impact of the proposed pilotage tariff increase on voyage costs. The Committee concluded that the overall voyage costs for vessels would appear to have been understated to varying extents thus inflating the proportion of total costs attributed to GLPA pilotage and overstating its impact on voyage costs.

The GLPA also expressed concern over the figures provided by the SFC on voyage costs. In a letter to the Committee dated July 16, 1985, the Authority argued that the SFC had included only selected costs and not all costs associated with the voyage of a vessel. It further maintained that, if all costs associated with a voyage had been included in the SFC calculations,

frais avaient été pris en considération dans les calculs de la FMC, le coût du pilotage représenterait vraisemblablement entre 1 et 2 % de l'ensemble de ces frais.

Après avoir analysé attentivement les renseignements fournis, le Comité pense que le coût du pilotage de l'APGL se situe plus probablement entre 7 et 18 % de ces frais et que les augmentations de 7 et 4 % des droits de pilotage de l'APGL auraient des répercussions relativement minimes sur l'ensemble des frais.

La FMC aborde le problème des effets d'un relèvement des tarifs de pilotage sur la compétitivité de la Voie maritime du Saint-Laurent. Il est incontestable que les frais de pilotage ont une influence sur la compétitivité de la Voie maritime. Mais il est difficile de dire quelles répercussions aurait en réalité un relèvement des droits de pilotage. Il pèserait sans aucun doute sur les décisions que prennent les armateurs et les affréteurs étrangers d'envoyer des navires sur le réseau des Grands Lacs pour y charger ou y décharger du fret, mais ce n'est là qu'un des nombreux éléments qui entrent en ligne de compte.

Ces dernières années, malgré les relèvements des tarifs appliqués par l'APCL qui, soit dit en passant, furent supérieurs au relèvement proposé, le nombre de navires étrangers transitant entre Montréal et le lac Ontario et par le canal Welland a très peu changé (voir l'annexe II, tableau 23).

Le Comité estime donc que la Voie maritime est restée compétitive pour la navigation commerciale malgré l'augmentation régulière des tarifs de pilotage de l'APGL.

G. CONCLUSIONS

Après avoir analysé les faits et étudié les questions en rapport avec le projet de modification du *Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Grands Lacs* publié dans la *Gazette du Canada* du 2 février 1985, le Comité est amené à conclure que, à court terme,

pilotage costs were likely to represent between one and two percent of the total costs of a voyage.

After careful consideration of the data provided, the Committee is of the view that GLPA pilotage costs most likely account for between seven and 18 percent of total Canadian voyage costs and that the impact of the seven and four percent increases in GLPA pilotage charges on total voyage costs will be relatively insignificant.

The SFC also raised the issue of the impact of pilotage costs on the competitiveness of the St. Lawrence Seaway system. There is no debating that the cost of pilotage is one of the factors affecting the competitiveness of the Seaway. However, determining the actual significance of changes in pilotage cost, vis-à-vis the system's competitiveness, is a more difficult task. While changes in pilotage costs are no doubt a real consideration in the decision on the part of foreign vessel owners or charterers to dispatch vessels to load or unload cargo in the Great Lakes system, it is only one of many determining factors.

In recent years, despite increases in pilotage tariffs levied by the GLPA which, it should be noted, exceeded its present proposed increase, the number of transits of foreign-owned vessels through the Montreal-Lake Ontario and Welland Canal sections of the Seaway has changed very little (see Appendix II, Table 23).

It would therefore appear that the Seaway has up to now remained competitive as a shipping route despite continual increases in GLPA pilotage tariffs.

G. CONCLUSIONS

Having analyzed the facts and considered the issues associated with the proposed amendment to the *Great Lakes Pilotage Tariff Regulations* published in the February 2, 1985 edition of the *Canada Gazette*, the Committee must conclude that the GLPA has been left with

l'APGL n'avait guère d'autre choix que de relever ses tarifs de pilotage, compte tenu de ce qui suit:

a) les difficultés financières que connaît actuellement l'APGL (c.-à-d. son énorme déficit);

b) le ralentissement du trafic enregistré depuis quelques années, qui se répercute sur les revenus de l'Administration;

c) les restrictions imposées à l'Administration, aux termes du protocole d'entente, en ce qui concerne le relèvement des tarifs dans les circonscriptions internationales; et

d) la nécessité, pour l'Administration, de respecter les directives du gouvernement fédéral relatives à l'autonomie financière, sont clairement exprimées dans la *Loi sur le pilotage* et que le ministre des Transports actuel a rappelées récemment dans une lettre adressée en décembre 1984 au président de l'APGL.

Dans une telle conjoncture, et compte tenu du fait que l'Administration désire relever ses tarifs de 7 % dans les circonscriptions canadiennes et de 4 % dans ses circonscriptions internationales, augmentations qui, en moyenne, sont à peine supérieures à celles appliquées en 1984 à l'époque du programme de restrictions du gouvernement fédéral, le Comité estime que le relèvement demandé par l'APGL est à la fois juste et raisonnable et qu'il ne porte donc pas préjudice à l'intérêt public.

Par contre, l'augmentation proposée ne suffira pas pour que l'Administration devienne financièrement autonome en 1985. Il est probable qu'elle ne permettra même pas d'absorber les dépenses prévues par l'Administration pour 1985. C'est pourquoi le Comité suggère à l'Administration d'étudier sérieusement, en complément de l'augmentation proposée, des moyens de réduire davantage ses dépenses de façon qu'elles soient plus en rapport avec les revenus qu'elle peut retirer en l'état actuel du trafic. En particulier, les remarques présentées à la Commission par la FMC concernant la productivité des pilotes, les effectifs ainsi que l'efficacité et la souplesse des opérations de l'APGL, méritent qu'on leur accorde une certaine atten-

very few options in the short term other than increasing pilotage tariffs given:

(a) the Authority's present financial difficulties (i.e., its considerable deficit);

(b) the decline in vessel traffic in recent years eroding the revenue base of the Authority;

(c) restrictions on the magnitude of tariff increases which could be implemented in the Authority's international districts under the provisions of the Memorandum of Arrangements; and

(d) the Authority's requirement to conform to Federal Government guidelines regarding financial self-sufficiency clearly articulated in the *Pilotage Act* and more recently reiterated by the present Minister of Transport in his December 1984 letter to the Chairman of the GLPA.

In light of the above circumstances and the fact that the Authority is requesting a seven percent increase in Canadian districts and a four percent increase in its international districts which, on average, are only marginally greater than the 1984 pilotage tariff increase under the Federal Government's restraint programme, the Committee finds that the proposed tariff of the GLPA is both fair and reasonable and, therefore, not prejudicial to the public interest.

However, the proposed increase in the pilotage tariff will not result in the Authority attaining its goal of becoming financially self-sustaining in 1985. Indeed, the increase in the tariff is unlikely to even cover the projected increase in the Authority's expenses in 1985. Given this fact, the Committee would suggest that the Authority seriously consider, as a complement to the proposed tariff increase, ways in which it may further reduce expenses to bring these more in line with the revenue-generating capacity of the Authority given existing traffic levels. In particular, those suggestions made by the SFC, in its various submissions to the Commission regarding pilot productivity, the number of pilots employed, and the efficiency

tion dans ce contexte. De plus, l'APGL pourrait, pour étudier les moyens de réduire ses dépenses, en profiter pour rencontrer les associations de pilotes et les usagers de ses services de pilotage et essayer de résoudre les questions délicates soulevées au cours de l'enquête du Comité concernant la productivité des pilotes et les effectifs. Les résultats de ces discussions constitueraient certainement une base intéressante à partir de laquelle le Comité pourrait étudier les futurs projets de relèvement des tarifs de l'APGL et prendre des décisions éclairées à leur égard.

Pour ce qui est de l'évolution suivie récemment par la rémunération et la productivité des pilotes ainsi que des problèmes créés par cette évolution, l'APGL sera contrainte selon le Comité, d'envisager sérieusement une réduction du nombre de ses pilotes vu l'état actuel du trafic. L'APGL devra s'efforcer de faire admettre aux associations de pilotes la gravité de sa situation financière et le fait que les salaires des pilotes ne peuvent continuer à croître si leur productivité reste stable ou même diminue. L'APGL devra également attirer l'attention des associations de pilotes sur le fait que le ministre des Transports s'interroge sur les rémunérations actuellement versées aux pilotes par les diverses administrations de pilotage et que leurs membres risquent, dans un proche avenir, d'être obligés de faire des concessions pour que ces administrations puissent fonctionner avec efficacité et en rentrant entièrement dans leurs frais.

Le Comité reconnaît qu'une réduction brutale des effectifs présente des avantages et des inconvénients et il estime qu'ils doivent être pesés et étudiés attentivement par l'Administration, les associations de pilotes et les usagers avant que l'on prenne des mesures quelconques à ce propos. Cependant, si, dans un délai raisonnable, les parties intéressées ne parviennent pas à s'entendre sur un nombre optimal de pilotes, l'APGL pourra envisager de faire appel aux services d'un expert-conseil indépendant afin d'effectuer une évaluation objective des opérations de l'APGL et de déterminer des moyens d'accroître son efficacité et de réduire ses coûts.

En conclusion, le Comité aimerait remercier l'Administration de pilotage des Grands Lacs Ltée et la Fédération maritime du Canada pour

and flexibility of GLPA operations, merit serious urgent consideration in this context. Moreover, an examination of ways in which to reduce expenses represents a timely opportunity for the GLPA to meet with both pilot associations and users of its pilotage services in an attempt to resolve those nagging questions related to pilot productivity and numbers which were raised during the Committee's investigation. The results of such discussions would certainly provide a broader basis for consideration of any future tariff increases that the GLPA may publish.

From the Committee's analysis of recent trends in remuneration paid to pilots and pilot productivity and the questions these trends have raised, it is the Committee's view that the GLPA will be forced to give serious consideration to reducing its pilot numbers given prevailing traffic levels. The GLPA must make an effort to impress upon its pilot associations the seriousness of its financial predicament and the fact that pilot salaries cannot continue to rise while pilot productivity remains constant or even declines. The GLPA should also make its pilot associations aware of the Minister of Transport's concern over levels of compensation presently being paid to pilots by the various pilotage authorities and the possibility that their memberships may, in the near future, be forced to make concessions so that these authorities can operate efficiently and on a full cost-recovery basis.

The Committee recognizes that there are inherent advantages and disadvantages associated with the sudden reduction in pilot numbers and acknowledges that these should be closely examined and weighed by the Authority, pilot associations and users before any action is taken in this area. However, if an agreement cannot be reached among the interested parties on optimum pilot numbers within a reasonable time frame, the GLPA may wish to give some thought to engaging the services of an independent consultant to undertake an objective assessment of the operations of the GLPA with a view to identifying ways in which the Authority might increase its efficiency and reduce its costs.

In conclusion, the Committee would like to thank the Great Lakes Pilotage Authority Ltd. and the Shipping Federation of Canada for their

la coopération et l'aide qu'elles lui ont apportées au cours de son enquête.

H. RECOMMANDATIONS

Compte tenu de ce qui précède, le Comité formule les recommandations suivantes:

a) que le relèvement des tarifs proposé par l'Administration de pilotage des Grands Lacs dans la Partie I de la *Gazette du Canada* du 2 février 1985 soit mis en application;

b) que l'Administration de pilotage des Grands Lacs, en collaboration avec les associations de pilotes et les usagers de ses services de pilotage, étudie sérieusement la possibilité d'une réduction de ses effectifs actuels pour appuyer le relèvement de 7 et 4 % de ses tarifs; et

c) que, si aucune entente ne peut être conclue avec les parties susmentionnées sur les questions de la productivité et du nombre de pilotes, l'APGL envisage de recourir aux services d'un expert indépendant dans le but d'analyser ses opérations et de définir des moyens de réduire ses coûts et d'améliorer son efficacité.

cooperation and assistance during the course of the investigation.

H. RECOMMENDATIONS

Having regard for the preceding, the Committee recommends the following:

(a) that the proposed amendment to the Great Lakes Pilotage Tariff Regulations be implemented as published in Part I of the *Canada Gazette* on February 2, 1985;

(b) that the Great Lakes Pilotage Authority Ltd., in consultation with its pilot associations and users of its pilotage services, seriously consider the feasibility of reducing the number of pilots it presently employs to complement the proposed seven and four percent increases in its pilotage tariffs; and

(c) that, in the event that no agreement can be reached on the issues of pilot productivity and pilot numbers, in discussions with the aforementioned parties, the GLPA consider engaging the services of an independent assessor to study its operations with a view to identifying ways of reducing its costs and improving the efficiency of its operations.

Rapport d'une enquête sur les services de transport par eau sur le fleuve Mackenzie et dans les eaux canadiennes de l'Arctique de l'Ouest.

Répertorié: Transport par eau sur le Mackenzie et dans l'Arctique de l'Ouest.

Comité des transports par eau: A.-M. Trahan, c.r. (présidente), M. Lambert, C.P., c.r. et M.D. Armstrong.

Date du rapport: août 1985
Dossier n°: W2660.0.5

Transport par eau - Permis - Tarif - Horaire de service - Rapport de statistiques - Plainte - Amende.

Le Comité des transports par chemin de fer (ci-après Comité) a tenu la présente enquête afin d'examiner les politiques et pratiques de méthode courante d'émission de permis ainsi que la réglementation du transport par eau sur le fleuve Mackenzie et les eaux de l'Arctique de l'Ouest.

Au terme de cette étude, le Comité a émis certaines recommandations à court terme, conformes avec la législation actuelle, et d'autres à long terme, en prévision des modifications à la Loi sur les transports *(ci-après la* Loi*).*

À court terme, le Comité a recommandé les modifications suivantes:

a) modification de la pratique courante établissant une distinction entre les permis d'après les marchandises transportées et, dès lors, l'émission à chaque transporteur d'un permis autorisant le transport de marchandises dans une région donnée.

b) exemption à l'application des dispositions de la Loi sur les transports *aux navires de ravitaillement et aux remorqueurs conformément au paragraphe 12(2) de la* Loi.

c) examen de toute demande de permis par un nouveau transporteur ainsi que l'autorisation du gouverneur en conseil pour toute demande excédant un an.

Report of an inquiry into water transport services on the Mackenzie River and in the Western Arctic.

Indexed as: Water Transport on the Mackenzie and in the Western Arctic.

Water Transport Committee: A.-M. Trahan, Q.C. (Chairman), M. Lambert, P.C., Q.C. and M.D. Armstrong.

Date of Report: August 1985
File No.: W2660.0.5

Water transport - Licence - Tariff - Schedule of service - Statistical report - Complaint - Fine.

The Railway Transport Committee (hereinafter Committee) held the present inquiry to examine the policy and practice of current licensing procedures and the related regulation of water transport on the Mackenzie River and in the Western Arctic.

Following the Inquiry, the Committee issued a number of short-term recommendations to be instituted under the existing legislation and long-term recommendations to be implemented in the revised legislation.

In the short term, the Committee made the following recommendations:

(a) Modify the existing practice distinguishing between licences on the basis of the type of the commodity carried and henceforth issue licences to carriers authorizing the transportation of goods within a specific area.

(b) Exempt anchor handling/supply vessels and tugs from the application of the Transport Act *pursuant to subsection 12(2) of the* Act.

(c) Review of all licence applications by new carriers and approval of the Governor in Council for a licence exceeding one year.

d) *dépôt par chaque transporteur des tarifs-type maximums. Toutefois, la Commission devrait continuer de considérer que les tarifs de transport actuels présentés par les petits transporteurs constituent les taxes maximales prévues dans la* Loi *relative aux tarifs-types.*

e) *maintien de la directive d'établir un horaire de service conformément au paragraphe 10(4) de la présente* Loi.

f) *obligation pour les transporteurs de soumettre un rapport de statistiques qu'une fois l'an plutôt qu'à tous les mois.*

À long terme, le Comité a recommandé que la Loi *revisée renferme certaines modifications:*

a) *L'Arctique de l'Ouest et le fleuve Mackenzie devraient recevoir un traitement égal relativement à l'émission des permis et la réglementation du transport des marchandises en vrac en étendant la réglementation de ce transport à l'Arctique de l'Ouest.*

b) *Tout permis devrait être émis au transporteur même plutôt qu'au bâtiment et devrait couvrir une région géographique assez étendue plutôt que de s'appliquer à certains ports entre lesquels un transporteur peut circuler. De plus, les permis devraient être accordés soit pour une période indéfinie ou soit pour un terme fixe avec clause de renouvellement automatique.*

c) *L'abandon du système actuel quant à la réglementation et le dépôt des tarifs et le recours à un système semblable à celui exercé par les chemins de fer. Il s'agirait alors pour les transporteurs d'afficher publiquement les tarifs de base et de les déposer auprès de la Commission. Il faudrait aussi prévoir une procédure rapide quant au dépôt et au traitement de toute plainte relative auxdits tarifs.*

d) *En cas d'infractions, le niveau des amendes devrait être augmenté.*

(d) *All licensed carriers should continue to file maximum standard tariffs but the Commission should consider the actual operating tariffs of smaller carriers as constituting maximum tolls as required under the* Act *pertaining to standard tariffs.*

(e) *Continue to impose schedules of services under subsection 10(4) of the* Act.

(f) *All carriers should be required to submit an annual statistical report rather than monthly ones.*

In the long term, the Committee recommended that the following changes should be incorporated in the revised legislation:

(a) *The Western Arctic and the Mackenzie River should be treated in the same manner regarding the licensing and regulation of the transport of bulk commodities by extending the regulation of bulk goods to the Western Arctic.*

(b) *A licence should be issued to the carrier rather than to a specific piece of equipment and should provide for licensed carriers to operate over a fairly broad geographic area rather than between specific ports or places. Furthermore, licences should be issued for an indefinite duration or for a fixed-term with automatic roll-over.*

(c) *Replace the current system of rate regulation and filing of tariffs with a system similar to the one used by the Canadian railways. Carriers would therefore be required to display basic tariff information publicly and to file tariffs with the Commission. In addition, provisions would be made to include an efficient procedure for the filing and study of complaints pertaining to the said tariffs.*

(d) *In cases of contraventions, the level of fines should be raised.*

Lois citées

Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2.
Loi sur les transports, S.R.C. 1970, chap. T-14, art. 2(1), 10(4), 12(2), 22, et Partie II, Partie III.
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 23.

Doctrine citée

PROLOG Planning Inc., *Western Arctic Transportation Study*, pour le compte du ministère des Affaires indiennes et du Nord, juin 1985.

Comparutions

K.M. Bloodworth, conseiller juridique de la Commission; Robert J. Wilkins, c.r., Société des transports du Nord Limitée; Mel F. Belich, Arctic Transportation Ltd.; Donald R. Tetrault et Ronald B. Appleton, Arctic Offshore Ltd., N. Phillpot et John Quirke, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest; Douglas Curtis, lui-même; Peter C. Fraser, Sandy Whiteman et Frank Pope, conseil régional de Shihta; James H. Sexsmith, Circle J Ltd. et Tuscanny Enterprises Ltd.; John C. Colford, David Storr & Sons Contracting Limited, Coastal Marine, Beluga Transport; Bill Farmer, Coastal Marine, Points North Transportation, Chambre de commerce d'Inuvik; Len Cardinal, Len Cardinal Transport; George Clark, lui-même; Jim Livingstone, Gulf Canada Resources, région de la mer de Beaufort; le maire Ernie Bernhardt, municipalité de Coppermine; Edna Elias, elle-même; Franki Pakohak, conseil régional de Kitikmeot; John J. Seagrave, lui-même; Ralph Paproski, lui-même; Michael P. Cooper, Cooper Barging Service Ltd.; Donald L. Grimble, Chambre de commerce d'Edmonton; Harold Wirth, ministère des Affaires indiennes et du Nord.

Statutes referred to

Railway Act, R.S.C. 1970, c. R.2.
Transport Act, R.S.C. 1970, c. T-14, ss. 2(1), 10(4), 12(2), 22 and Part II, Part III.
National Transportation Act, S.R.C. 1970, c. N-17, art. 23.

Authorities referred to

PROLOG Planning Inc., *Western Arctic Transportation Study*, for the Department of Indian Affairs and Northern Development, June 1985.

Appearances

K.M. Bloodworth, Commission Counsel; Robert J. Wilkins, Q.C., Northern Transportation Company Ltd.; Mel F. Belich, Arctic Transportation Ltd.; Donald R. Tetrault and Ronald B. Appleton, Arctic Offshore Ltd.; N. Phillpot and John Quirke, Government of the Northwest Territories; Douglas Curtis, himself; Peter C. Fraser, Sandy Whiteman and Frank Pope, Shihta Regional Council; James H. Sexsmith, Circle J Ltd. and Tuscanny Enterprises Ltd.; John C. Colford, David Storr & Sons Contracting Limited, Coastal Marine, Beluga Transport; Bill Farmer, Coastal Marine, Points North Transportation, Inuvik Chamber of Commerce; Len Cardinal, Len Cardinal Transport; George Clark, himself; Jim Livingstone, Gulf Canada Resources, Beaufort Sea Region; Mayor Ernie Bernhardt, Hamlet of Coppermine; Edna Elias, herself; Frank Pakohak, Kitikmeot Regional Council; John J. Seagrave, himself; Ralph Paproski, himself; Michael P. Cooper, Cooper Barging Service Ltd.; Donald L. Grimble, Edmonton Chamber of Commerce; Harold Wirth, Department of Indian and Northern Affairs.

TABLE DES MATIÈRES

		Page
1.	**INTRODUCTION**	360
	a) But de l'enquête	360
	b) Historique	361
	c) Conduite de l'enquête	361
2.	**NATURE DES SERVICES REQUIS**	362
	a) Description géographique	362
	b) Usagers des services de transport par eau	363
	c) Schémas de trafic	366
3.	**SYSTÈME ACTUEL D'ÉMISSION DES PERMIS**	367
4.	**AUTRES MODES DE TRANSPORT**	369
5.	**RÉGLEMENTATION DU TRANSPORT PAR EAU**	375
	a) Différence entre le fleuve Mackenzie et l'Arctique de l'Ouest	375
	b) Exemption de certaines activités d'exploitation	378
6.	**OBSERVATIONS RELATIVES AU CONTRÔLE D'ENTRÉE**	380
	a) Distinction entre les types de service	380
	b) Aptitude à répondre aux besoins des collectivités	383
	c) Capacité excédentaire	386
	d) Économies d'échelle et monopole naturel	387
	e) Concurrence	388
	f) Conclusions	392
7.	**CONTRÔLE DES TARIFS**	394
	a) Action à court terme	396
	b) Solutions à long terme	397
8.	**PRATIQUES ET MÉTHODES D'ÉMISSION DES PERMIS**	398
	a) Durée des permis	398
	b) Méthode d'émission des permis	400
	c) Horaire de services	400
	d) Rapports statistiques requis	401
	e) Application	401

TABLE OF CONTENTS

		Page
1.	**INTRODUCTION**	360
	a) Purpose of the Inquiry	360
	b) Background	361
	c) Procedure	361
2.	**SERVICE PATTERNS AND REQUIREMENTS**	362
	a) Geographic Description	362
	b) Users of Water Transport Services	363
	c) Traffic Patterns	366
3.	**PRESENT LICENSING SYSTEM**	367
4.	**ALTERNATE MODES OF TRANSPORTATION**	369
5.	**REGULATION OF WATER TRANSPORT**	375
	a) Differences between the Mackenzie and Western Arctic	375
	b) Exemption of Certain Operations	378
6.	**CONSIDERATIONS WITH REGARD TO ENTRY CONTROL**	380
	a) Distinction between Types of Service	380
	b) Ability to Service Needs of Communities	383
	c) Excess Capacity	386
	d) Economies of Scale and Natural Monopoly	387
	e) Competition	388
	f) Conclusions	392
7.	**CONTROL OF TARIFFS**	394
	a) Short-Term Action	396
	b) Long-Term Options	397
8.	**LICENSING PRACTICES AND PROCEDURES**	398
	a) Duration of Licences	398
	b) Method of Licensing	400
	c) Schedule of Service	400
	d) Statistical Reporting Requirements	401
	e) Enforcement	401

		Page
9.	RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	402
10.	REMERCIEMENTS	405

APPENDICE I

AVIS D'AUDIENCES PUBLIQUES, COMITÉ DES TRANSPORTS PAR EAU, 6 MAI 1985

		Page
9.	SUMMARY OF RECOMMENDATIONS	402
10.	ACKNOWLEDGEMENTS	405

APPENDIX I

WATER TRANSPORT COMMITTEE NOTICE OF PUBLIC HEARING, DATED MAY 6, 1985.

RAPPORT

1. INTRODUCTION

a) But de l'enquête

Tout au cours de la saison de navigation de 1984 et lors des demandes de permis pour la saison de 1985 ainsi que dans certaines autres circonstances de même nature, les transporteurs qui exploitent des navires sur le fleuve Mackenzie et dans les eaux canadiennes de l'Arctique de l'Ouest ont soulevé un certain nombre de questions importantes. Dans l'esprit du Comité des transports par eau (C.T.E.), il était préférable d'aborder ensemble, dans le contexte des transports dans cette région et de solutions à long terme aux problèmes s'y rattachant, des questions comme l'émission de permis à long terme, le réapprovisionnement des collectivités, la capacité excédentaire ou l'horaire des services plutôt que de les aborder individuellement à l'occasion de demandes de permis particulières. Il s'est produit un certain nombre de changements importants depuis le dernier examen global par le Comité, en 1978, de méthodes et des politiques d'émission de permis dans cette région. Ces changements, ajoutés aux questions soulevées récemment par diverses entreprises de transport par eau, ont poussé le Comité à tenir une enquête, comportant des audiences publiques, dans le but d'examiner les politiques et les pratiques des méthodes courantes d'émission de permis ainsi que la réglementation appropriée du transport par eau sur le fleuve Mackenzie et dans les eaux canadiennes de l'Arctique de l'Ouest.

En termes plus précis, cette enquête comportait l'examen, entre autres choses, de la néces-

REPORT

1. INTRODUCTION

(a) Purpose of the Inquiry

Throughout the 1984 navigation season and in the applications for licences for the 1985 season and related interventions, a number of important issues were raised by carriers operating on the Mackenzie River and in the Canadian Western Arctic Waters. In the Water Transport Committee's view, such issues as long-term licensing, community resupply, overcapacity and schedule of services were best addressed together in the context of the transportation environment in the area and of long-term solutions to problems related thereto rather than on an individual basis in specific licence applications. A number of significant changes have taken place since the last comprehensive examination by the Committee in 1978 of its licensing procedures and policies related to this area. These changes, together with the issues raised recently by various carriers, led the Committee to decide to hold an Inquiry, including a public hearing, to examine the policy and practice of current licensing procedures and the related regulation of water transport on the Mackenzie River and Canadian Western Arctic Waters.

In more specific terms, the scope of this inquiry included an examination of the need for

sité de continuer à protéger l'entreprise de transport assurant les services de réapprovisionnement des collectivités (la Société des transports du Nord Limitée), du niveau de concurrence susceptible de garantir un service de transport efficace et fiable, de la durée des permis et de la nécessité de contrôler la capacité disponible.

b) Historique

Depuis le dernier examen de la politique de réglementation de la Commission relative au fleuve Mackenzie et à l'Arctique de l'Ouest en 1977, il s'est produit de nombreux développements qui influencent le secteur du transport maritime: réseau routier plus étendu et de meilleure qualité; amélioration des aéroports et des services aériens; poursuite de la mise en valeur des ressources en gaz et en pétrole; et vente de la Société des transports du Nord Limitée (ci-après STNL) par le gouvernement fédéral.

De plus, en février de cette année, la STNL a déposé une demande dans le but d'obtenir un permis pour une période indéfinie (contrairement au terme actuel d'une année seulement). Le Comité a demandé des commentaires sur cette demande, et, en réponse, Arctic Transportation Limited (ci-après ATL) a déclaré être en faveur d'un permis de plus longue durée ainsi que d'un examen global des méthodes d'émission des permis du C.T.E.

Étant donné que le ministre des Transports a annoncé une révision de la réglementation du transport en général, on a résolu de tenir la présente enquête tôt en juin et de rendre la décision en août 1985. De cette façon, toutes les constatations du Comité qui pourraient influencer la législation pourront être examinées au cours de la révision de la législation sur le transport.

c) Conduite de l'enquête

Le C.T.E. a tenu des audiences publiques à Hay River (T.N.-O.) le 3 juin; à Norman Wells (T.N.-O.) le 4 juin; à Inuvik (T.N.-O.) le 5 juin; à Coppermine (T.N.-O.) le 7 juin; et à Edmonton (Alb.) les 10 et 11 juin.

On a invité toutes les personnes intéressées à participer aux audiences, ou, dans le cas où il

continued protection of the carrier providing community resupply services (Northern Transportation Company Ltd.), the level of competition that would achieve an efficient and reliable water transport service, the duration of licence authority, and the need for capacity control, among other factors.

(b) Background

Since the last review of the Commission's regulatory policy regarding the Mackenzie River and Western Arctic in 1977, many developments affecting the maritime transport sector have taken place. The road system in the region has been expanded and upgraded; airports and air services have improved; oil and gas development has proceeded and Northern Transportation Company Ltd. (hereinafter NTCL) has been sold by the federal government.

Also, in February of this year, NTCL filed an application to obtain a licence for an indefinite period (as opposed to the current one-year term). In response to the Committee's request for comments on this application, Arctic Transportation Ltd. (hereinafter ATL) indicated its support for a longer term of licence and for an overall review of the licensing procedures of the W.T.C.

In view of the fact that the Minister of Transport has announced a review of transport regulation in general, it was decided to hold this Inquiry hearing in early June and to issue the Decision by August, 1985. This would allow any findings of the Committee, which might have an impact on legislation, to be considered during the review of transport legislation.

(c) Procedure

The W.T.C. held public hearings at Hay River, N.W.T. on June 3, Norman Wells, N.W.T. on June 4, Inuvik, N.W.T. on June 5, Coppermine, N.W.T. on June 7 and Edmonton, Alberta on June 10 and 11.

All interested persons were invited to participate in the hearings, or, in the event that

serait impossible de le faire, à faire parvenir leurs points de vue par écrit au Secrétaire du Comité des transports par eau.

Les conclusions de l'enquête, présentées dans le présent rapport, sont fondées sur les témoignages présentés au cours des audiences publiques, sur les renseignements fournis par les transporteurs ou les ministères gouvernementaux et sur l'analyse des témoignages et des renseignements dont disposait le C.T.E.

2. NATURE DES SERVICES REQUIS

a) Description géographique

On peut subdiviser la zone géographique englobée dans la présente enquête en quatre régions ou secteurs distincts, comme suit: i) le fleuve Mackenzie (de Hay River à Tuktoyaktuk); ii) l'Arctique de l'Ouest canadien; iii) la rivière Liard et la rivière Fort Nelson; et iv) le Grand lac des Esclaves.

i) Le fleuve Mackenzie:

Le secteur du fleuve Mackenzie comprend le bras principal du fleuve qui constitue la route directe à partir de Hay River jusqu'à Tuktoyaktuk, sur la mer de Beaufort. La longueur totale de ce secteur est d'environ 1 800 kilomètres. Le fleuve Mackenzie est navigable sur toute sa longueur mais il comporte quelques parties qui peuvent présenter des problèmes, particulièrement durant les périodes de basses eaux. La saison de navigation sur ce secteur varie de 180 jours au sud à environ 100 jours dans la région du delta. La population totale des collectivités (y compris Tuktoyaktuk) desservies par le transport par eau le long de ce secteur du réseau est d'environ 9 200 personnes. Du point de vue opérationnel, on peut considérer comme un sous-secteur distinct la région du delta lui-même, entre Inuvik et Tuktoyaktuk.

ii) L'Arctique de l'Ouest canadien:

Aux fins de la présente enquête, l'Arctique de l'Ouest canadien est borné à l'ouest par la frontière entre l'Alaska et le Yukon et à l'est par la côte ouest de la péninsule Boothia. La distance totale de

this was not possible, to make written submissions to the Secretary of the Water Transport Committee.

The findings of the inquiry, presented in this report, are based on evidence given at the public hearings, on information provided by carriers and government departments and on an analysis of the evidence and information available to the W.T.C.

2. SERVICE PATTERNS AND REQUIREMENTS

(a) Geographic Description

The geographic area considered in this inquiry can be divided into four distinct segments or regions as follows: (i) the Mackenzie River (from Hay River to Tuktoyaktuk); (ii) the Canadian Western Arctic; (iii) the Liard River and Fort Nelson River and (iv) Great Slave Lake.

(i) The Mackenzie River:

The Mackenzie River segment consists of the main-line, direct route from Hay River to Tuktoyaktuk on the Beaufort Sea. The total length of this segment is almost 1,800 kilometres. The Mackenzie River is navigable along its entire length but the river has several sections which may present problems, particularly during periods of low water. The navigation season on this segment ranges from 180 days in the south to about 100 days in the Delta region. The total population of the communities (including Tuktoyaktuk) served by water transport along this segment of the system amounts to approximately 9,200 people. From an operational viewpoint, the Delta region itself, between Inuvik and Tuktoyaktuk, can be considered as a separate sub-area.

(ii) The Canadian Western Arctic:

The Canadian Western Arctic, for purposes of this inquiry, is bounded by the Alaska/Yukon boundary in the west and the west coast of Boothia Peninsula in the east. The total distance from Tuktoyaktuk to

Tuktoyaktuk à Spence Bay, qui est la collectivité la plus à l'est réapprovisionnée par le système de remorqueurs et de chalands de l'Arctique de l'Ouest, dépasse légèrement 1 800 kilomètres. La population totale des localités permanentes le long de la côte de l'Arctique (à l'exclusion de Tuktoyaktuk) est d'environ 3 500.

iii) Rivière Liard et rivière Fort Nelson:

Ce secteur comprend le chaînon de transport par eau entre Fort Nelson (C.-B.) et Fort Simpson sur le fleuve Mackenzie. Les deux seules localités situées sur la rivière Liard sont Fort Liard et Nahanni Butte qui ont ensemble une population de 500 personnes. L'achèvement de la route Liard en 1983 a considérablement réduit l'importance des services de transport par eau sur ce secteur du système du fleuve Mackenzie.

iv) Grand lac des Esclaves:

Ce secteur du réseau du Mackenzie est ouvert à la navigation pendant environ 120 jours par année. Étant donné qu'on peut ainsi avoir accès à la plupart des collectivités sur le lac par des routes praticables en toutes saisons, les services de transport par eau vers ces localités sont en grande partie limités au transport de combustibles en vrac et au ravitaillement de camps miniers et de camps de pêche par une petite entreprise de transport. La population totale des collectivités du Grand lac des Esclaves s'élève à près de 12 800 personnes.

b) Usagers des services de transport par eau

La demande de services de transport par eau sur le fleuve Mackenzie et dans la région de l'Arctique de l'Ouest provient essentiellement de deux sources. La première comprend le réapprovisionnement annuel des localités permanentes d'importance relativement faible le long du fleuve même et dans l'Arctique de l'Ouest ainsi que des postes de la ligne DEW en Arctique. Le tableau 1 présente les chiffres des populations de ces localités. La deuxième source de la demande provient des activités d'exploration et d'exploitation du gaz et du pétrole dans le delta du Mackenzie et la mer de Beaufort ainsi qu'à Norman Wells.

Spence Bay, the most easterly community resupplied by the Western Arctic tug and barge system, is slightly over 1,800 kilometres. The total population of the permanent settlements along the Arctic coast (excluding Tuktoyaktuk) is about 3,500.

(iii) Liard River and Fort Nelson River:

This segment consists of the water transport link between Fort Nelson, B.C. and Fort Simpson on the Mackenzie. The only two settlements on the Liard River are Fort Liard and Nahanni Butte with a combined population of 500 people. The completion of the Liard Highway in 1983 has reduced substantially the importance of water transport services on this segment of the Mackenzie system.

(iv) Great Slave Lake:

This segment of the Mackenzie system is open to navigation for approximately 120 days each season. Since most of the communities on the lake can also be reached by all-weather highways, water transport services to these settlements are largely limited to the carriage of bulk fuel and services provided by a small carrier to mining camps and fishing lodges. The total population of the communities on Great Slave Lake is almost 12,800.

(b) Users of Water Transport Services

The demand for water transport services on the Mackenzie and in the Western Arctic region originates from two basic sources. The first of these consists of the annual resupply requirements of the relatively small, permanent settlements along the river itself and in the Western Arctic and the DEW Line Stations in the Arctic. The populations of these communities are shown in Table 1. The second source of demand arises from the requirements related to oil and gas exploration and exploitation activity in the Mackenzie Delta and the Beaufort Sea and at Norman Wells.

Il a été relativement facile jusqu'ici de prédire les services de transport maritimes requis pour le réapprovisionnement annuel des collectivités; ces besoins se sont accrus régulièrement au cours des années, de façon généralement parallèle à la croissance de la population des collectivités desservies. Il y a un certain nombre d'usagers distincts qui constituent le plus gros du marché du réapprovisionnement des collectivités. Parmi les clients les plus importants des services de transport pour l'ensemble du système, on peut mentionner la Commission d'énergie du Nord canadien et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, pour les combustibles en vrac, ainsi que la Northwest Territories Housing Corporation et la Compagnie de la Baie d'Hudson, pour les pontées. Les clients du commerce de réapprovisionnement comprennent aussi les coopératives dans les diverses localités, de petits entrepreneurs et détaillants locaux et un nombre relativement faible de particuliers qui commandent leur propre ravitaillement directement du sud.

The demand for marine transport services generated by the annual community resupply requirements has been quite predictable and has shown a steady growth over the years, generally in line with the population growth of the communities served. There are a number of distinct users who make up the community resupply segment of the market. Among the largest customers for transport services, for the system as a whole, are the Northern Canada Power Commission and the Government of the Northwest Territories with regard to bulk fuel and the Northwest Territories Housing Corporation and Hudson's Bay Company with respect to deck cargo. In addition, customers in the resupply trade also include co-operatives in the various settlements, small local entrepreneurs and retailers and a relatively small number of private individuals who order their own resupply requirements directly from the south.

Les témoignages présentés au Comité au cours de l'audience à Coppermine montrent qu'un petit nombre de gros expéditeurs accaparent une part énorme de la totalité des marchandises destinées au réapprovisionnement des collectivités. Le directeur du département des fruits et légumes du magasin local de la Compagnie de la Baie d'Hudson a estimé qu'en 1984, la Baie a pris livraison de 30 conteneurs de pontée à Coppermine; la Northwest Territories Housing Corporation a reçu pour sa part de 30 à 40 conteneurs, la Coopérative, 4 conteneurs, et des particuliers, 4 conteneurs également. Ces renseignements sont confirmés par des chiffres consolidés basés sur des données confidentielles fournies au Comité par la STNL qui démontrent que, sur un total de 38 destinataires de pontées à Coppermine, les trois plus importants représentaient près de 90 % du total. La même chose se produit à Fort Good Hope, où les registres de la STNL indiquent que les six plus importants destinataires, sur un total de 70, représentaient plus de 70 % du tonnage total des pontées.

Evidence presented to the Committee during the hearing at Coppermine indicates that a few large shippers account for an overwhelming portion of total community resupply cargo. The produce manager of the local Hudson's Bay Company store estimated that in 1984, The Bay accounted for 30 containers of deck cargo to Coppermine, the Northwest Territories Housing Corporation received 30-40 containers, the Co-op received four containers and private individuals also accounted for four containers. This information is confirmed by consolidated figures based on confidential data provided to the Committee by NTCL which indicates that, out of a total of 38 consignees for deck cargo in Coppermine, the largest three accounted for almost 90% of the total. A similar picture emerges with regard to Fort Good Hope, where NTCL records show that the six largest consignees out of a total of 70 accounted for over 70% of total deck cargo tonnage.

En ce qui concerne le secteur des ressources, les incertitudes qui accompagnent les activités d'exploration des hydrocarbures dans l'Arctique de l'Ouest ont entraîné des demandes très variables et imprévisibles de services de transport par eau. Bien que le volume du trafic engendré par l'exploration du gaz et du pétrole dans la région

With respect to the resource sector, the uncertainties associated with hydrocarbon exploration activity in the Western Arctic have resulted in a highly variable and unpredictable demand for water transport services. While the volume of traffic generated by oil and gas exploration in the region has recovered from the

Tableau 1

SYSTÈME DU MACKENZIE: STATISTIQUES DE LA POPULATION, 1983

Fleuve Mackenzie	
Aklavik	750
Arctic Red River	118
Fort Good Hope	528
Fort McPherson	658
Fort Norman	287
Fort Providence	645
Fort Simpson	1 040
Inuvik	3 617
Jean Marie River	72
Norman Wells	543
Tuktoyaktuk	833
Wrigley	144
Total du secteur	9 235
Arctique de l'Ouest	
Bathurst Inlet	21
Bay Chimo	61
Cambridge Bay	860
Coppermine	849
Gjoa Haven	634
Holman Island	335
Paulatuk	188
Sachs Harbour	161
Spence Bay	444
Total du secteur	3 553
Rivière Liard/ Rivière Fort Nelson	
Fort Liard	411
Nahanni Butte	90
Total du secteur	501
Grand lac des Esclaves	
Fort Resolution	488
Rae-Edzo	1 506
Reliance	15
Snowdrift	258
Yellowknife	10 507
Total du secteur	12 774
Total du système	26 063

Source: Bureau des statistiques du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

Table 1

MACKENZIE SYSTEM: POPULATION STATISTICS, 1983

Mackenzie River	
Aklavik	750
Arctic Red River	118
Fort Good Hope	528
Fort McPherson	658
Fort Norman	287
Fort Providence	645
Fort Simpson	1,040
Inuvik	3,617
Jean Marie River	72
Norman Wells	543
Tuktoyaktuk	833
Wrigley	144
Area Total	9,235
Western Arctic	
Bathurst Inlet	21
Bay Chimo	61
Cambridge Bay	860
Coppermine	849
Gjoa Haven	634
Holman Island	335
Paulatuk	188
Sachs Harbour	161
Spence Bay	144
Area Total	3,553
Liard River/ Fort Nelson River	
Fort Liard	411
Nahanni Butte	90
Area Total	501
Great Slave Lake	
Fort Resolution	488
Rae-Edzo	1,506
Reliance	15
Snowdrift	258
Yellowknife	10,507
Area Total	12,774
System Total	26,063

Source: Bureau of Statistics, Government of the Northwest Territories.

soit sorti du marasme où il avait été plongé dans la seconde moitié des années soixante-dix, particulièrement à la suite de la publication du rapport Berger en 1977, il est encore sensiblement inférieur au niveau de pointe atteint en 1972. On croit présentement, avec beaucoup d'optimisme, que l'industrie du pétrole atteindra le niveau du seuil en ce qui a trait aux réserves de la mer de Beaufort dans un avenir assez rapproché. Dès que le secteur des ressources aura atteint l'étape de la mise en valeur, il y aura nécessairement un accroissement considérable de la demande de transport par eau, même si ce n'est que pour une période de temps limitée. Il est aussi possible, toutefois, qu'une grande partie de l'outillage et des approvisionnements requis au cours de la phase de mise en valeur soient acheminés dans la mer de Beaufort par le détroit de Barrow plutôt que par le fleuve Mackenzie.

doldrums it reached in the second half of the 1970s, particularly after the Berger Report was released in 1977, it is still significantly below the peak level attained in 1972. Currently, there is considerable optimism that the petroleum industry will reach the threshold level in reserves in the Beaufort in the not too distant future. Once the resource sector reaches the development stage, there is bound to be a substantial increase in the demand for water transport, albeit for a relatively short period of time. There is, however, also the distinct possibility that a large proportion of the equipment and supplies required in the development phase will be brought into the Beaufort Sea via Point Barrow rather than down the Mackenzie River.

c) Schémas de trafic

Les deux points d'origine les plus importants pour le fret du fleuve Mackenzie sont, par une grande marge, Hay River et Norman Wells. Les données compilées par le Comité des transports par eau à l'aide des chiffres déposés annuellement par les transporteurs démontrent que ces deux points d'origine représentaient plus de 90 % du trafic total transporté par la STNL et plus de 80 % du total transporté par ATL en 1984.

Quant aux destinations principales, les marchandises transportées par ces deux importantes entreprises se concentraient aussi dans un petit nombre seulement de collectivités. Ainsi, dans le cas de la STNL, près de 60 % du tonnage total transporté par la compagnie l'an dernier n'était destiné qu'à trois collectivités, soit Tuktoyaktuk, Inuvik et Yellowknife. Dans le cas d'ATL, plus de 50 % de son trafic ne se rendait qu'à deux endroits seulement, soit Tuktoyaktuk et Norman Wells.

Fort Simpson était, et de beaucoup, le plus important point d'origine unique pour les marchandises transportées par Cooper Barging au cours de la saison de navigation de 1984, alors qu'Inuvik était naturellement l'origine principale des cargaisons transportées par quatre petites entreprises du delta -- Coastal Marine, Len Cardinal, Beluga Transport et David Storr & Sons.

(c) Traffic Patterns

The most important freight origins on the Mackenzie, by a wide margin, are Hay River and Norman Wells. Based on data compiled by W.T.C. staff, from figures filed annually by the carriers, these two origins accounted for over 90% of the total traffic carried by NTCL and over 80% of the total moved by ATL in 1984.

In terms of major destinations, the freight carried by these two large operators was also concentrated in only a few communities. Thus, as far as NTCL was concerned, almost 60% of the total tonnage carried by the company last year was destined to only three communities, namely Tuktoyaktuk, Inuvik and Yellowknife. In the case of ATL, over 50% of its traffic moved to only two destinations -- Tuktoyaktuk and Norman Wells.

Fort Simpson was by far the largest single origin for traffic carried by Cooper Barging during the 1984 shipping season while Inuvik, of course, was the major origin for cargo carried by the four small operators in the Delta -- Coastal Marine, Len Cardinal, Beluga Transport and David Storr & Sons.

Les données présentées par la STNL lors de l'audience à Edmonton montrent que les produits combustibles en vrac représentent 80 % de tout le tonnage de réapprovisionnement transporté par la compagnie sur le fleuve Mackenzie et 75 % du tonnage transporté dans les eaux de l'Arctique de l'Ouest. De plus, les chiffres de la compagnie indiquent que la totalité du tonnage transporté à Yellowknife consiste en produits combustibles en vrac. Présentement, les produits de pétrole en vrac proviennent de Hay River ainsi que de Norman Wells. Au cours des audiences, des témoins ont laissé entendre que si la production du pétrole commence à un moment donné dans la mer de Beaufort, il est possible qu'il se construise, dans la région du delta, une usine de fractionnement qui produirait des hydrocarbures raffinés essentiels comme de l'huile diesel lourde et du mazout. Une telle entreprise aurait évidemment un effet majeur sur les modes de trafic dans la région et pourrait bien entraîner la livraison d'une certaine quantité de combustible en vrac au sud du delta vers les collectivités situées le long du fleuve.

3. SYSTÈME ACTUEL D'ÉMISSION DES PERMIS

Le Comité des transports par eau de la C.C.T. a octroyé des permis à huit compagnies pour exploiter des services de transport par eau sur le fleuve Mackenzie et dans l'Arctique de l'Ouest, au cours de la saison de navigation de 1985. Tout navire de plus de 10 tonneaux de jauge brute sur le fleuve Mackenzie et de plus de 500 tonneaux de jauge brute dans l'Arctique de l'Ouest doit porter un permis établi au nom du transporteur. Le transport des marchandises en vrac est réglementé sur le bassin hydrographique du fleuve Mackenzie, mais il ne l'est pas dans l'Arctique de l'Ouest.

La Société des transports du Nord Limitée, qui exploite la flotte de beaucoup la plus importante de remorqueurs et de chalands dans la région, a obtenu un permis pour organiser un transport de fret selon un horaire fixe entre tous les points sur le fleuve Mackenzie, entre les points de l'Arctique de l'Ouest (depuis la frontière entre l'Alaska et le Yukon à l'ouest jusqu'à Spence Bay à l'est) et entre les points situés dans ces deux régions géographiques. Ce service à horaire fixe satisfait à presque tous les besoins de réapprovisionnement des collectivités à

Data presented by NTCL at the hearing in Edmonton indicates that bulk fuel makes up over 80% of the total community resupply tonnage carried by the company on the Mackenzie River and about 75% of the tonnage moved in the Western Arctic. In addition, company figures show that 100% of the traffic moved to Yellowknife consists of bulk fuel. At the present time, bulk petroleum products originate in both Hay River and Norman Wells. Evidence was presented at the hearings to the effect that, if and when oil production starts in the Beaufort Sea, there is the possibility of a topping plant being built in the Delta region which would produce basic refined products such as heavy diesel and heating fuel. Such a development would obviously have a major impact on existing traffic patterns in the region and might well result in the shipment of some bulk fuel south from the Delta to communities on the river.

3. PRESENT LICENSING SYSTEM

Eight companies were granted licences by the Water Transport Committee of the C.T.C. to operate water transport services on the Mackenzie River and in the Western Arctic during the 1985 shipping season. All equipment over 10 gross tons on the Mackenzie and over 500 gross tons in the Western Arctic must be licensed in the name of the carrier. The transport of bulk commodities is regulated on the Mackenzie watershed but not regulated in the Western Arctic.

Northern Transportation Company Limited, which operates by far the largest fleet of tugs and barges in the region, is licensed to provide a scheduled freight transport service between all points on the Mackenzie River, between points in the Western Arctic (from the Alaska/Yukon boundary in the west to Spence Bay in the east) and between points in both of these geographic areas. This scheduled service meets almost all the community resupply needs throughout the region. In addition, NTCL also provides an extensive unscheduled service in support of

travers la région. De plus, la STNL fournit aussi un important service sans horaire fixe pour appuyer les activités d'exploration et de mise en valeur des ressources de la région. Cependant, la compagnie fait présentement face à la concurrence de certains autres transporteurs, particulièrement Arctic Transportation Limited, intéressés à participer au transport dans le secteur des ressources le long du fleuve, dans l'Arctique de l'Ouest et dans la région du delta du Mackenzie.

resource exploration and development activities in the region. However, the company presently faces competition from other carriers, especially Arctic Transportation Limited, for the available resource sector traffic on the river, the Western Arctic and the Mackenzie Delta region.

ATL est le deuxième plus important transporteur de la région. Elle a un permis lui permettant d'offrir des services de transport sans horaire fixe destinés à venir en aide au secteur des ressources et à des projets de construction spéciaux. Cette compagnie est autorisée à faire du transport aussi bien sur le Mackenzie que dans l'Arctique de l'Ouest. Au cours des quelques dernières années, ATL a acquis des navires spécialement conçus pour se déplacer dans les eaux de l'Arctique, y compris des navires de ravitaillement, des remorqueurs de manoeuvre des ancres renforcés contre la glace et des chalands renforcés contre la glace.

ATL, the second largest carrier in the region, is licensed to provide unscheduled transport services in support of the resource sector and special construction projects. The company is authorized to operate both on the Mackenzie and in the Western Arctic. During the past few years, ATL has acquired special vessels to operate in Arctic waters including supply ships, ice-strengthened anchor-handling tugs and ice-strengthened barges.

Cooper Barging Service Limited dispose d'un permis pour exploiter des services de transport tant à horaire fixe que sans horaire fixe entre des points sur les rivières Liard et Fort Nelson et des points sur le fleuve Mackenzie. En outre, Cooper Barging a un permis pour faire du transport entre Fort Simpson et différents points au nord, le long du fleuve Mackenzie, où, dans tous les cas, l'origine ou la destination est Fort Simpson.

Cooper Barging Service Limited is licensed to operate both scheduled and unscheduled service between points on the Liard and Fort Nelson Rivers, which are major tributaries of the Mackenzie. Cooper Barging is also licensed to operate between points on the Liard and Fort Nelson Rivers and the Mackenzie River. In addition, Cooper Barging is licensed to operate between Fort Simpson and points north on the Mackenzie River, where, in all cases, the origin or destination is Fort Simpson.

Quatre petits transporteurs (Coastal Marine, Beluga Transport, Len Cardinal et David Storr & Sons) détiennent des permis pour assurer des services de fret sans horaire fixe dans la région du delta du Mackenzie.

Four small carriers (Coastal Marine, Beluga Transport, Len Cardinal and David Storr & Sons) are licensed to provide unscheduled freight services in the Mackenzie Delta region.

De plus, une petite entreprise de transport par eau, East Arm Freighting, est active sur le Grand lac des Esclaves. Ce transporteur fournit, surtout à partir de Yellowknife, un service d'affrètement aux petites agglomérations, aux camps miniers, aux camps de pêche et aux sites d'exploration autour du lac.

In addition, one small carrier, East Arm Freighting, operates on Great Slave Lake. This carrier provides, mostly out of Yellowknife, a charter service to the small communities, mining camps, fishing lodges and exploration sites around the lake.

À la suite de l'enquête de 1977, le C.T.E. avait décidé que dans le but de protéger le

As a result of its 1977 inquiry, the W.T.C. decided that in order to protect community

réapprovisionnement des collectivités dans la région, un seul transporteur général devrait obtenir un permis pour desservir chaque route. En fait, la STNL devint le seul transporteur autorisé par permis à faire le réapprovisionnement des collectivités le long du fleuve Mackenzie et dans l'Arctique de l'Ouest (Cooper Barging détenait pour sa part un permis pour réapprovisionner les collectivités le long des rivières Liard et Fort Nelson).

4. AUTRES MODES DE TRANSPORT

Alors que le C.T.E. préparait son rapport de 1978 sur le fleuve Mackenzie, l'industrie du transport par eau sur le réseau du fleuve Mackenzie était dans une position unique parce qu'aucun autre mode de transport ne pouvait lui faire une concurrence réelle. Les localités situées le long du fleuve Mackenzie et de ses affluents ainsi que celle de l'Arctique de l'Ouest devaient se fier presque entièrement sur le système de transport par eau pour leurs besoins de réapprovisionnement annuel. Sauf dans le cas des marchandises de prix élevé qui pouvaient supporter les coûts du transport aérien, le trafic se faisait par eau ou ne se faisait pas du tout.

Au cours des huit années suivantes, toutefois, la situation en ce qui a trait à la disponibilité d'autres modes de transport dans la région du fleuve Mackenzie s'est fortement modifiée. Le développement le plus important, durant cette période, a été le parachèvement de deux routes importantes utilisables en toutes saisons dans la région.

La route Dempster, qui va de Dawson à Inuvik, a été complétée en 1979 et a été ouverte comme route utilisable en toutes saisons depuis 1980. La route Dempster utilise des traversiers pour franchir deux cours d'eau: la rivière Peel à Fort MacPherson et le fleuve Mackenzie à Arctic Red River; la route est donc fermée pendant une période de 3 à 4 semaines le printemps au moment du dégel et pendant une autre période de 5 à 8 semaines l'automne au moment du gel. La seconde route toutes saisons construite dans la région est la route Liard, ouverte en 1983. Elle va de la route de l'Alaska près de Fort Nelson (C.-B.) jusqu'à Fort Simpson sur le fleuve

resupply in the region, only one general carrier should be licensed to serve on each route. In fact, NTCL became the only carrier licensed to carry out the community resupply function on the Mackenzie River and in the Western Arctic. (Cooper Barging was licensed to resupply communities on the Liard and Fort Nelson Rivers).

4. ALTERNATE MODES OF TRANSPORTATION

When the W.T.C. prepared its 1978 report on the Mackenzie River, the water transport industry on the Mackenzie system was in a unique position in that it faced no effective competition from any other mode of transport. The settlements along the Mackenzie River and its tributaries as well as those in the Western Arctic had to rely almost entirely on the water transport system for their annual resupply requirements. With the exception of high-value commodities which could bear the costs of air shipment, traffic either moved by water or it did not move at all.

Over the eight intervening years, however, the situation with regard to alternative modes of transportation in the Mackenzie region has changed significantly. The most important development during this period has been the completion of two major all-weather highways in the region.

The Dempster Highway, which runs from Dawson to Inuvik, was completed in 1979 and has been open as an all-weather road since 1980. The Dempster has two ferry crossings, namely the Peel River at Fort McPherson and the Mackenzie River at Arctic Red River and consequently the road is closed for a period of 3-4 weeks in the spring during break-up and for 6-8 weeks in the fall during freeze-up. The second all-weather road built in the region is the Liard Highway which was opened in 1983. This road runs from the Alaska Highway near Fort Nelson, B.C. to Fort Simpson on the Mackenzie River and reduces the road distance from

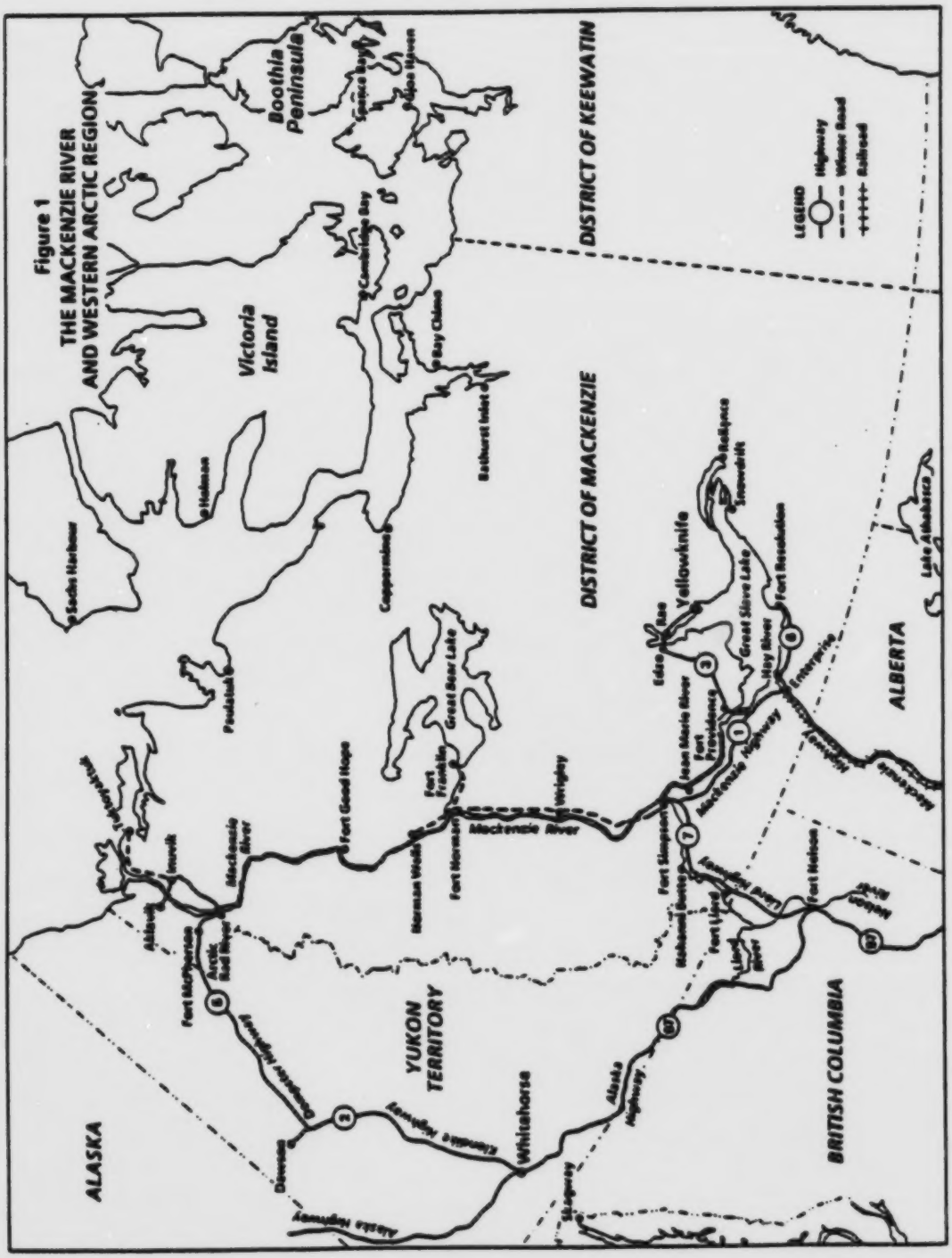


Figure 1
THE MACKENZIE RIVER
AND WESTERN ARCTIC REGION
Boothia Peninsula
Victoria Island
DISTRICT OF KEEWATIN
DISTRICT OF MACKENZIE
ALBERTA
YUKON TERRITORY
ALASKA
BRITISH COLUMBIA
LEGEND
Highway
Winter Road
Railroad
Yellowknife
Whitehorse
Inuvik
Tuktoyaktuk
Fort Good Hope
Fort Norman
Norman Wells
Fort Simpson
Fort Liard
Fort Nelson
Fort Resolution
Hay River
Great Slave Lake
Great Bear Lake
Fort Franklin
Fort Providence
Fort McPherson
Arctic Red River
Mackenzie River
Liard River
Alaska Highway
Dempster Highway
Mackenzie Highway
Pine Point
Lake Athabasca
Cape Parry
Sachs Harbour
Holman
Cambridge Bay
Bay Chimo
Bathurst Inlet
Coppermine
Paulatuk
Edzo
Rae
Snowdrift
Enterprise
Wrigley
Jean Marie River
Watson Lake
Dawson

Figure 1
LA RÉGION DU FLEUVE MACKENZIE ET DE L'ARCTIQUE DE L'OUEST

Mackenzie et réduit de quelque 1 000 kilomètres la distance par route entre Vancouver et le fleuve Mackenzie.

De plus, un certain nombre de collectivités sont reliées au réseau routier utilisable en toutes saisons par des chemins d'hiver généralement ouverts de décembre à mars. Dans la vallée du fleuve Mackenzie, les collectivités de Wrigley, Fort Norman et Norman Wells ont eu accès à un chemin d'hiver au cours des dernières années. Étant donné que cette route constitue la seule voie d'accès de surface vers Fort Franklin, sur le Grand lac de l'Ours, on peut s'attendre qu'elle soit établie encore dans les années à venir et qu'elle continuera à donner accès au moins à Wrigley et à Fort Norman sur le fleuve. Dans la région du delta, les collectivités d'Aklavik et de Tuktoyaktuk sont reliées à Inuvik et à la route Dempster par un chemin d'hiver. Ce chemin de glace est une route publique construite et entretenue chaque hiver par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

La seule collectivité de la vallée même du fleuve Mackenzie qui n'a accès ni à une route utilisable en toutes saisons ni à un chemin d'hiver et qui dépend donc entièrement du transport par eau pour son ravitaillement est Fort Good Hope.

Par suite de l'extension du réseau routier dans la région au cours des cinq dernières années, le trafic s'est fortement déplacé du transport par eau vers le transport routier. Ainsi, M. Bill Farmer, président de Coastal Marine et Points North Transportation, une des quatre plus importantes entreprises de transport routier qui détiennent des permis pour l'ensemble de la route Dempster, a déclaré à Inuvik que le volume du trafic transporté par sa compagnie est passé de 20 chargements de camion en 1979, au moment de l'ouverture de la route, à environ 500 chargements par année maintenant. M. Farmer estime que sa compagnie a une part de 30 % du marché total de transport par camion ce qui indiquerait que le trafic commercial routier qui emprunte la route Dempster pourrait être d'environ 2 000 chargements de camion par année.

En ce qui a trait au tonnage transporté, le rapport intitulé *Western Arctic Transportation Study*, préparé par PROLOG Planning Inc. en juin 1985 pour le compte du ministère des

Vancouver to the Mackenzie by some 1,000 kilometers.

In addition, a number of communities are linked to the existing all-weather highway system by winter roads which are generally open from December to March. In the Mackenzie Valley, the communities of Wrigley, Fort Norman and Norman Wells have had access to a winter road in recent years. Since this road also provides the only surface access to Fort Franklin on Great Bear Lake, it can be expected to be built in future years as well, weather permitting, and will continue to provide access at least to Wrigley and Fort Norman on the river. In the Delta region, the communities of Aklavik and Tuktoyaktuk are linked to Inuvik and the Dempster Highway by a winter road. This ice road is a public highway which is built and maintained by the Northwest Territories Government each winter.

The only community in the Mackenzie Valley proper which does not have access to either an all-weather or winter road, and hence is entirely dependent on the water mode for surface transport, is the settlement of Fort Good Hope.

As a result of expansion in the road network in the region during the past five years, there has been a significant shift of traffic from the water to the highway mode. For example, Mr. Bill Farmer, President of Coastal Marine and of Points North Transportation, one of the four major motor carriers with full operating authority over the Dempster Highway, stated in Inuvik that the volume of traffic hauled by his company has increased from 20 truckloads in 1979, when the road was first opened, to some 600 truckloads at present. Mr. Farmer estimated that his company has a 30% share of the total trucking market, indicating that the total volume moving over the Dempster Highway could amount to some 2,000 truckloads a year.

In tonnage terms, figures contained in the report entitled *Western Arctic Transportation Study* prepared by PROLOG Planning Inc. for the Department of Indian Affairs and Northern

Affaires indiennes et du Nord, présente des chiffres qui indiquent une augmentation régulière et importante du trafic le long de la route Dempster qui est passé de 5 782 tonnes en 1980, première année où la route a été utilisable pendant douze mois, à 38 324 tonnes en 1984.

De même, M. Mike Cooper, directeur général de la compagnie Cooper Barging Service, a témoigné que l'ouverture de la route Liard a eu des répercussions importantes sur le transport par eau le long des rivières Liard et Fort Nelson. Il estime que sa compagnie a perdu environ 1 500 tonnes de transport de réapprovisionnement destiné à Fort Liard au profit du transport routier. Ceci représente environ 15 % du tonnage annuel moyen transporté par Cooper Barging.

Compte tenu des améliorations prévues au réseau routier utilisable en toutes saisons dans la région du fleuve Mackenzie, on peut s'attendre à ce que le transport routier s'attribue une place de plus en plus importante dans l'ensemble du système de transport de la région. D'ici 1988, la route Mackenzie devrait être prolongée jusqu'à Wrigley, qui deviendra alors le terminus nord de cette route utilisable en toutes saisons. De plus, un programme destiné à améliorer la route Dempster est présentement en cours et se terminera en 1988, ce qui entraînera une réduction considérable des coûts du camionnage le long de cette route. À plus long terme, des études préliminaires sont présentement en cours pour prolonger la route Mackenzie jusqu'à Norman Wells et pour construire une route utilisable en toutes saisons en vue de remplacer le chemin d'hiver entre Inuvik et Tuktoyaktuk. Le rapport PROLOG mentionne aussi la possibilité d'une liaison future intermodale entre Vancouver ou Prince Rupert et l'Arctique de l'Ouest. Cette voie comprendrait le transport maritime vers le nord par le passage intérieur jusqu'à un port maritime en Alaska (Skagway, Haines ou Valdez) ou en Colombie-Britannique (Stewart) et, de là, le transport routier jusqu'à la route Dempster et Inuvik.

Quant au mode de transport par air, il y a eu, depuis 1978, une grande amélioration, surtout en ce qui a trait à la fréquence, dans la qualité des services destinés aux collectivités de la vallée du fleuve Mackenzie et de l'Arctique de l'Ouest. De plus, on a récemment amélioré les

Development in June 1985 show a steady and substantial increase of traffic along the Dempster Highway from 5,782 tons in 1980, its first full year of operation, to 38,324 tons in 1984.

Similarly, Mr. Mike Cooper, General Manager of Cooper Barging Service, testified that the opening of the Liard Highway has had a major impact on water traffic on the Liard and Fort Nelson rivers. He estimated that Cooper Barging lost about 1,500 tons of resupply cargo for Fort Liard to the highway mode. This represents approximately 15% of the average annual tonnage carried by Cooper Barging.

In view of the planned improvements to the existing all-weather highway system in the Mackenzie region, road transport can be expected to assume a more and more important position in the overall transport system in the area. In the near future, the Mackenzie Highway is scheduled to be completed as far as Wrigley by 1988 and this settlement will become the new northern terminus for this all-weather road. In addition, a current construction program to improve the Dempster Highway will also be completed by 1988 and will likely result in a significant reduction in trucking costs on this road. With regard to the longer term, some preliminary planning is underway to extend the Mackenzie Highway to Norman Wells and to build an all-weather highway to replace the winter road between Inuvik and Tuktoyaktuk. The PROLOG report also identifies a possible future intermodal link between Vancouver or Prince Rupert and the Western Arctic. This route would involve a marine movement up the inside passage to a tidewater port in Alaska (Skagway, Haines or Valdez) or Stewart, B.C. and from there by road to the Dempster Highway and Inuvik.

With regard to the air mode, there has been a significant improvement in the quality of services, particularly in terms of frequency, to the communities in the Mackenzie Valley and the Western Arctic since 1978. In addition, recent improvements to airstrips in a number of

pistes d'atterrissage dans un certain nombre de collectivités, dont Holman Island, Coppermine, Spence Bay et Gjoa Haven, qui permettent maintenant l'utilisation de plus gros aéronefs. Il en résulte que le transport par air joue un rôle de plus en plus important dans le transport des produits de consommation et des autres marchandises susceptibles de se détériorer avec le temps, particulièrement pour les localités qui ne sont pas accessibles par des routes utilisables en toutes saisons.

communities such as Holman Island, Coppermine, Spence Bay and Gjoa Haven have made possible the use of larger aircraft to serve these localities. As a result, air transportation is playing an increasingly important role in the movement of consumer products and other time-sensitive cargo, particularly to those settlements which are not accessible by all-weather roads.

En ce qui concerne le secteur des ressources, le programme de ravitaillement maritime d'été ("summer sealift") représente une alternative au système de transport par remorqueurs et chalands du fleuve Mackenzie, spécialement dans le cas de marchandises comme les combustibles en vrac, les tuyaux et autres approvisionnements volumineux. Le ravitaillement maritime d'été vers l'Arctique de l'Ouest comporte un voyage de près de 5 000 kilomètres de Vancouver à Tuktoyaktuk en passant par Point Barrow (Alaska). Cette route est accessible depuis presque tous les ports du monde et a été utilisée, jusqu'à une certaine limite, par les compagnies d'exploration pétrolière poursuivant leurs activités dans la mer de Beaufort pour y transporter leur matériel et leurs approvisionnement. À titre d'exemple, un porte-parole de Gulf a déclaré à Inuvik que lorsque la compagnie fit venir des navires et du matériel nouveaux en 1983, y compris un super-pétrolier, elle chargea sur ces navires des combustibles en vrac aussi bien que de l'outillage de forage. Au cours de la saison de navigation actuelle, ATL fera venir son nouveau remorqueur de classe de glace II, le *Arctic Ivik*, dans la mer de Beaufort depuis la côte ouest.

As far as the resource sector is concerned, the so-called summer sealift represents an alternative to the Mackenzie River tug and barge system especially for the transportation of such cargo as bulk fuel, pipe and other bulky supplies. The summer sealift to the Western Arctic involves a trip of almost 6,000 kilometres from Vancouver around Point Barrow, Alaska, to Tuktoyaktuk. This route is accessible from virtually any port in the world and has been used on a limited basis by exploration companies operating in the Beaufort to move in equipment and supplies. Thus, for example, a Gulf spokesman indicated in Inuvik that when the company brought in new ships and equipment in 1983, including a supertanker, it loaded these vessels with bulk fuel as well as other drilling supplies. In the current shipping season, ATL will be bringing its new ice-class II tug, the *Arctic Ivik* into the Beaufort from the west coast.

Le principal problème que représente le ravitaillement par mer à partir de la côte ouest est la courte période de passage libre à Point Barrow. Ce passage n'est ouvert que pendant quatre semaines environ lorsque le pack polaire se retire suffisamment du littoral pour permettre le passage des navires autour de Point Barrow. Le mouvement du pack polaire peut, toutefois, varier grandement d'une année à l'autre en ce qui a trait tant à la durée qu'à la distance dont le pack s'éloigne du littoral. À cause des incertitudes que présente cette route, on n'a pas utilisé fréquemment le ravitaillement par mer dans le passé; ce n'est que lorsqu'on

The major problem associated with the sealift from the west coast is the short "window" at Point Barrow. This window is only open for approximately four weeks during which the polar ice pack recedes sufficiently from the shoreline to permit passage around Point Barrow. The movement of the polar ice pack, however, can vary considerably from year to year both in terms of the time-frame and the extent to which the ice moves offshore. Due to the uncertainties associated with this route, the sealift has not been extensively used in the past and will only become a major routing for cargo destined to the Beaufort Sea if sufficient ice-

disposera de l'aide de brise-glaces suffisamment puissants pour réduire ces incertitudes que cette voie deviendra une solution de ravitaillement par mer importante pour la mer de Beaufort.

Le tableau 2 présente le coût relatif du transport des marchandises par les différents modes utilisés vers Tuktoyaktuk à partir d'Edmonton et de Vancouver.

M. Farmer a aussi témoigné à Inuvik qu'une étude de faisabilité préparée en 1979-1980 indiquait que les coûts du transport du fret par camion à Inuvik étaient à peu près les mêmes que pour le transport par chalands, si on tenait compte des coûts découlant des inventaires et des marchandises avariées.

5. RÉGLEMENTATION DU TRANSPORT PAR EAU

a) Différences entre le fleuve Mackenzie et l'Arctique de l'Ouest

La question soulevée lors de l'enquête du C.T.E. de 1977, et qui encore d'actualité aujourd'hui, est de savoir si on doit traiter l'Arctique de l'Ouest et le fleuve Mackenzie de la même façon en ce qui a trait à la réglementation du transport par eau.

En 1978, la portée de la *Loi sur les transports* a été étendue par décret pour englober l'Arctique de l'Ouest. À la suite de cette action, le transport des pontées dans l'Arctique de l'Ouest tombait sous le coup des règlements.

Il y a toutefois deux différences importantes entre les activités de transport sur le fleuve Mackenzie et dans l'Arctique de l'Ouest. La première différence concerne la taille des navires. La définition statutaire du mot "navire" au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les transports* est telle que la *Loi* ne s'applique qu'aux navires de plus de 500 tonneaux de jauge brute dans les régions autres que le Mackenzie. Cependant, en ce qui concerne le fleuve Mackenzie, la *Loi* s'applique aux navires de plus de 10 tonneaux de jauge brute. La seconde différence en ce qui a trait à l'application des règlements entre les deux régions découle du paragraphe 12(3), qui restreint la réglementation du transport des

breaker support is available to reduce the uncertainty.

The relative cost of shipping freight by the different modes to Tuktoyaktuk from Edmonton and Vancouver is shown in the table below.

Mr. Farmer also testified in Inuvik that a feasibility study prepared in 1979-80 indicated that the costs of moving freight to Inuvik by truck as opposed to by barge were about the same if the costs related to inventory and spoilage were taken into account.

5. REGULATION OF WATER TRANSPORT

(a) Differences between the Mackenzie and the Western Arctic

The question which arose during the W.T.C.'s 1977 inquiry and which is still relevant today is whether the Western Arctic and the Mackenzie River should be treated in the same manner as far as regulation of water transport is concerned.

The jurisdiction of the *Transport Act* was extended to cover the Western Arctic by Order in Council in 1978. This brought the movement of deck cargo in the Western Arctic under the regulatory authority.

However, there are two major differences between the regulation of water transport activities on the Mackenzie River and in the Western Arctic. The first of these relates to the size of vessels. The statutory definition of "ship" in section 2(1) of the *Transport Act* makes the *Act* applicable only to ships exceeding 500 gross tons in areas other than the Mackenzie. With regard to the Mackenzie River, however, the *Act* applies to ships over 10 gross tons. The second difference in regulatory treatment between the two areas arises from subsection 12(3) which confines the regulation of the transport of goods in bulk to the Mackenzie River. The extension of jurisdiction to vessels of over 10 gross tons and

Tableau 2

COÛT DU TRANSPORT À TUKTOYAKTUK PAR TONNE

Mode	À partir d'Edmonton	À partir de Vancouver
Chaland sur le Mackenzie	253 $	341 $
Route Dempster	380 $*	323 $* (par le passage intérieur)
Ravitaillement par mer de l'Arctique	-	289 $
Transport par air	1 950 $	2 590 $

* Les taux comprennent une surchage d'environ 30 $ la tonne pour le transport routier entre Inuvik et Tuktoyaktuk sur chemin de glace d'hiver et une surcharge d'été d'environ 53 $ la tonne pour le déplacement des camions sur des chalands.

Source: PROLOG PLANNING INC., *Western Arctic Transportation Study*, juin 1985, page 7.

Table 2

TRANSPORT COST PER TONNE TO TUKTOYAKTUK

Mode	From Edmonton	From Vancouver
Mackenzie Barge	$ 253	$ 341
Dempster Truck	$ 380*	$ 323* (via inside passage)
Arctic Sealift	-	$ 289
Cargo Airlift	$ 1,950	$ 2,590

* Rates include approximately $30/tonne surcharge for highway service from Inuvik to Tuktoyaktuk over winter ice road and a summer surcharge of approximately $53/tonne for local barge movement of trucks.

Source: PROLOG Planning Inc., *Western Arctic Transportation Study*, June 1985, page 7.

marchandises en vrac au fleuve Mackenzie. L'extension de la compétence aux navires de plus de 10 tonneaux de jauge brute et aux "marchandises en vrac" dans l'Arctique de l'Ouest exigerait qu'on amende la *Loi sur les transports*.

On peut prétendre que le but de la réglementation du trafic en vrac dans l'Arctique de l'Ouest est de garantir le réapprovisionnement sûr et ordonné des collectivités. Les combustibles en vrac représentent la partie la plus importante du trafic de réapprovisionnement dans l'Arctique de l'Ouest, et ils sont aussi essentiels au bien-être des collectivités que les pontées. Étant donné que les collectivités de l'Arctique de l'Ouest sont tellement éloignées et que l'accès par voie de surface est limité au mode de transport maritime, la possibilité (en l'absence de réglementation) d'une concurrence néfaste entre les transporteurs maritimes de la région et les interruptions de service qui pourraient en résulter sont particulièrement indésirables pour le bien-être des collectivités.

D'autre part, bien que le trafic en vrac ne soit pas réglementé dans l'Arctique de l'Ouest sous le régime actuel, cela n'a causé aucun problème en ce qui concerne les collectivités. On peut attribuer en partie cette situation au fait que les contrats de réapprovisionnement en combustible sont traités par le gouvernement territorial et qu'en pratique, tous ces contrats sont accordés à la STNL.

Un deuxième argument en faveur de la réglementation du trafic en vrac dans l'Arctique de l'Ouest est d'établir une uniformité dans la réglementation entre les deux régions aussi bien qu'entre les différents types de marchandises. En vertu des dispositions actuelles de la *Loi sur les transports*, le Comité réglemente le transport des pontées dans l'Arctique de l'Ouest mais non celui des marchandises en vrac, bien que les deux types de marchandises soient transportés sur le même train de chalands et souvent sur le même chaland. Par contre, le transport des pontées aussi bien que des marchandises en vrac tombe sous la compétence du C.T.E.

L'argument final en faveur de l'extension de la réglementation des expéditions en vrac concerne l'aspect de la surveillance. Si le Comité a l'intention de créer un mécanisme de quelque nature pour protéger les intérêts des consomma-

"goods in bulk" in the Western Arctic would require an amendment of the *Transport Act*.

It can be argued that the purpose of regulation of bulk traffic in the Western Arctic is to ensure that the resupply of communities takes place in an orderly and reliable manner. Bulk fuel accounts for the major portion of resupply traffic into the Western Arctic and is as essential to the well-being of the communities as the deck cargo. Since the Western Arctic communities are so isolated with surface access limited to the marine mode, the possibility (in the absence of regulation) of destructive competition among marine operators in the region and the concomitant disruptions in service to the communities are particularly undesirable.

On the other hand, even though bulk traffic in the Western Arctic is not regulated under the present regime, this has not created any problems as far as the communities are concerned. This may, however, be in part due to the fact that most of the fuel resupply contracts are handled by the Territorial government and that, as a matter of practice, all of these contracts are awarded to NTCL.

A second argument for the regulation of bulk traffic in the Western Arctic is to bring about consistency with regard to the regulatory treatment between the two areas as well as between different types of commodities. Under the existing provisions of the *Transport Act*, the Committee regulates the carriage of deck cargo in the Western Arctic but does not regulate the transport of bulk goods, even though both types of commodities are carried on the same tow and frequently on the same barge. In contrast, both the carriage of deck and bulk cargo on the Mackenzie River are under the jurisdiction of the W.T.C.

The final argument in favour of extending regulation over bulk shipments relates to a monitoring aspect. If the Committee proposes to institute some form of mechanism to protect consumer interests with regard to tariffs

teurs en ce qui a trait aux tarifs demandés aux expéditeurs, il devra avoir des renseignements suffisants pour faire une évaluation du caractère raisonnable de toute augmentation de tarif. À cet égard, il y a eu une certaine confusion à l'audience d'Edmonton au sujet de certains des renseignements financiers ou autres renseignements statistiques soumis par la STNL. La compagnie a fourni des renseignements sous différentes formes, mais aucun renseignement concernant les profits qu'elle a réalisés et la rentabilité de l'ensemble de ses activités de transport, réglementées ou non, sur le fleuve Mackenzie et dans l'Arctique de l'Ouest. Comme on l'a fait remarquer plus haut, étant donné que les marchandises réglementées aussi bien que non réglementées destinées aux collectivités de l'Arctique de l'Ouest sont transportées sur le même train de chalands, et possiblement sur le même chaland, une telle distinction semble quelque peu artificielle et comporte une répartition plutôt arbitraire des coûts entre les marchandises réglementées et non réglementées transportées par la compagnie.

charged to shippers, it must have adequate information to carry out an assessment of the reasonableness of any tariff increases. In this connection, it should be noted that there was some confusion at the hearing in Edmonton with regard to some of the financial and other statistical information submitted by NTCL. The company provided information in various formats but did not provide any information with regard to earnings from and the profitability of its total regulated and unregulated water transport operations on the Mackenzie and the Western Arctic. As is noted above, since both regulated and unregulated traffic to the communities in the Western Arctic are carried on the same tow, and quite possibly on the same barge, this distinction would seem to be somewhat artificial and probably involves a rather arbitrary allocation of costs between regulated and unregulated traffic by the carrier.

Quant à la différence dans la taille des navires déterminée par les règlements dans les deux régions, les navires de plus de 10 tonneaux de jauge brute doivent détenir un permis sur le fleuve Mackenzie, alors que pour l'Arctique de l'Ouest, le permis n'est requis que pour les navires de plus de 500 tonneaux de jauge brute. Cependant, la plupart des navires utilisés dans l'Arctique de l'Ouest ont plus de 500 tonneaux de jauge brute et sont par conséquent assujettis à la *Loi sur les transports*.

As regards the difference in the size of vessels regulated in the two regions, at present, ships in excess of 10 gross tons are subject to licensing on the Mackenzie but for the Western Arctic only ships in excess of 500 gross tons are considered. However, most ships used in the Western Arctic are in excess of 500 gross tons and therefore subject to the *Transport Act*.

Ainsi, bien qu'on ait pu s'attendre à ce que ces différences dans l'émission des permis et dans la réglementation du transport des marchandises en vrac causent des problèmes de réglementation par suite d'un manque d'uniformité de leur application, le fait est que la situation actuelle n'est pas intolérable. Si on en vient toutefois à amender la *Loi sur les transports*, il serait bon d'éliminer ces différences en étendant le règlement du transport des marchandises en vrac à l'Arctique de l'Ouest.

Thus, although these differences in the licensing of vessels and in the regulation of the transport of bulk commodities could have been expected to cause regulatory problems in terms of the consistency of application, in fact, the present situation is not intolerable. However, if amendments are brought to the *Transport Act*, it would be advisable that these disparities be eliminated by extending the regulation of bulk to the Western Arctic.

b) Exemption de certaines activités d'exploitation

En vertu du paragraphe 12(2) de la *Loi sur les transports*, le "gouverneur en conseil peut par règlement soustraire tout navire ou toute

(b) Exemption of Certain Operations

Under subsection 12(2) of the *Transport Act* "the Governor in Council may by regulation exempt any ship or class of ships from the

catégorie de navires à l'application de la présente Partie." La *Loi sur les transports* prévoit l'octroi de permis aux navires qui se livrent au "transport de marchandises ou de voyageurs, moyennant un prix de louage ou une rétribution", et on peut prétendre qu'un navire dont la principale raison d'être est de donner aide et appui à certains projets spéciaux devrait être soustrait aux dispositions de la *Loi* concernant l'émission de permis, étant donné que le transport des marchandises n'est pas le principal objectif de ses activités mais ne fait que contribuer à l'exécution de son rôle.

operation of this Part". The *Transport Act* provides for the licensing of ships engaged in "the transport of goods or passengers for hire or reward" and it can be argued that a vessel whose main function is to provide assistance and support to special projects should be exempted from the licensing provisions of the *Act* as the transportation of goods is not the main concern of its operation but is only a contribution in the performance of its role.

Certains types de navires utilisés dans l'Arctique de l'Ouest sont des navires fortement spécialisés qui servent à donner service et assistance aux plates-formes de forage et aux programmes d'exploration des ressources au large. Les navires de ravitaillement/de manoeuvre des ancres, bien qu'ils transportent quelques marchandises, sont surtout affrétés pour donner de l'aide aux programmes de mise en valeur des ressources. On ne peut considérer que leur fonction soit exactement la même que celle des transporteurs publics. On doit plutôt voir en eux un instrument spécial pour venir en aide à un programme d'exploration, et comme ils exécutent diverses tâches à l'appui des travaux de forage, le seul fait qu'ils transportent une certaine quantité de marchandises ne devrait pas faire oublier à quoi servent ces navires et quelle est la nature exacte de leurs activités. Le Comité est donc d'avis que ces navires devraient être exemptés de l'application de la *Loi sur les transports*.

Certain types of ships used in the Western Arctic are highly specialized vessels operated to provide service and assistance to drilling rigs and offshore resource exploration programs. Anchor handling/supply vessels, although they carry some goods, are used on a charter basis to provide support to the offshore resource programs. Their specialized operation cannot be considered similar to the operation of a common carrier. They should be considered as a special tool necessary to support an exploration program and since they perform a variety of tasks in support of drilling operations, the mere fact that they carry some goods should not distract attention from the purpose of these ships and the specialized nature of their operation. Therefore, the Committee is of the view that these ships should be exempted from the application of the *Transport Act*.

De plus, le rôle de tous les remorqueurs qui circulent sur le fleuve Mackenzie et dans l'Arctique de l'Ouest n'est pas de transporter des marchandises mais de fournir aux chalands la force motrice nécessaire au transport même des marchandises. L'exemption de ces remorqueurs des dispositions de la *Loi sur les transports* ne devrait pas affecter le contrôle de l'ensemble de la flotte, étant donne que les chalands devraient encore se procurer des permis. Cependant, une telle exemption permettrait aux transporteurs de disposer de plus de souplesse dans la gestion de leurs flottes.

Further, the function of all tugs operated on the Mackenzie River and in the Western Arctic is not to carry cargo but to provide the motive power to the barges which actually transport the goods. Exemption of such tugs from the provisions of the *Transport Act* would not affect control of the overall fleet capacity since the barges would still have to be licensed. However, such an exemption would allow the carriers to have more flexibility in the management of their fleets.

Le Comité a l'intention de recommander que les navires de ravitaillement/de manoeuvre des ancres et que tous les remorqueurs soient exemptés des règlements adoptés en vertu de la *Loi sur les transports*.

6. OBSERVATIONS RELATIVES AU CONTRÔLE D'ENTRÉE

La question du contrôle d'entrée a plusieurs aspects distincts. Le premier de ces aspects concerne "l'entrée" des transporteurs existants sur le réseau du fleuve Mackenzie dans des marchés ou des zones géographiques dont ils sont présentement exclus. Le deuxième aspect se rapporte à l'entrée de nouveaux exploitants dans le réseau du fleuve Mackenzie, et le troisième, à l'introduction de nouvel équipement dans le réseau, soit par les transporteurs existants ou par de nouveaux exploitants. Avant de faire de recommandations spécifiques sur ces trois aspects, nous avons examiné un certain nombre de questions soulevées au cours des audiences et qui portaient sur la question générale du contrôle d'entrée.

a) Distinction entre les types de service

En ce qui a trait aux restrictions imposées aux permis des transporteurs existants, la distinction essentielle entre les types de services qu'un transporteur pourrait fournir a été la différentiation entre le réapprovisionnement des collectivités et l'appui accordé au secteur de mise en valeur des ressources. Toutes les autres classifications, à savoir les différences entre les transporteurs spécialisés ou publics, les services à horaire fixe ou sans horaire fixe, les services à taux unitaires ou par contrats d'affrètement, ne sont que d'autres façons d'établir les distinctions entre les deux secteurs fondamentaux du marché.

Tous les transporteurs détenant un permis ont une obligation de transporteur public en vertu de l'article 22 de la *Loi sur les transports* qui impose à un transporteur de fournir des "facilités raisonnables et appropriées" à tous les expéditeurs dans les limites de ses capacités de transport disponibles. Le même article interdit aussi aux transporteurs de donner de préférence ou avantage indu à tout expéditeur ou trafic particulier ou, réciproquement, d'assujettir tout expéditeur ou trafic particulier "à un préjudice ou désavantage indu ou déraisonnable". Le

The Committee intends to recommend that anchor handling/supply vessels and all tugs be exempted from regulation under the *Transport Act*.

6. CONSIDERATIONS WITH REGARD TO ENTRY CONTROL

The question of entry control has several distinct aspects. The first of these relates to the "entry" of existing carriers on the Mackenzie system into markets or geographic areas from which they are presently excluded. The second aspect relates to the entry of new operators into the Mackenzie system. The third involves the entry of new equipment into the system, either by existing carriers or by new operators. Before making specific recommendations on these three aspects, we have considered a number of issues discussed at the hearing which are related to the general question of entry control.

(a) Distinction between Types of Service

With regard to the restriction imposed on the licences of existing carriers, the essential distinction between the types of services a carrier could provide has been the differentiation between community resupply and support of the resource sector. All other classifications -- e.g., specialist vs. common carrier, scheduled vs. unscheduled and unit toll vs. charter -- merely represent other ways of distinguishing between the two basic market segments.

All licensed carriers have a common carrier obligation under section 22 of the *Transport Act* which requires a carrier to offer "reasonable and proper facilities" to all shippers within the limits of the available capacity of the carrier. The section also specifically prohibits carriers from giving "undue or unreasonable preference or advantage" to any particular shipper or traffic or conversely, from subjecting any particular shipper or traffic to "undue or unreasonable prejudice or disadvantage". The category of specialist carrier was developed by the W.T.C. in

C.T.E. a créé en 1978 la catégorie de transporteur spécialisé pour désigner les transporteurs dont la seule fonction est de fournir des services au secteur de la mise en valeur des ressources. Il n'y a toutefois aucune disposition spécifique concernant une telle catégorie dans la *Loi sur les transports* elle-même.

De même, alors que le paragraphe 10(4) de la *Loi* prévoit que la Commission, lors de l'émission de permis aux transporteurs, peut préciser l'horaire des services qui doit être maintenu, la *Loi* ne fait pas de distinction spécifique entre les services à horaire fixe ou sans horaire fixe. Il faut aussi remarquer que les services soi-disant à horaire fixe sur le fleuve Mackenzie ne constituent pas ce qu'on considère généralement comme des services à horaire fixe dans d'autres marchés de transport. Dans le passé, le C.T.E. a considéré que dans ce cas, le terme de service à horaire fixe est synonyme de la fonction de réapprovisionnement des collectivités. On a classifié tous les autres services comme des services sans horaire fixe, et leur principale raison d'être a été le transport des marchandises nécessaires aux activités du secteur de la mise en valeur des ressources et des projets de construction spéciaux.

En ce qui a trait à la distinction entre les services à taux unitaires ou par contrats d'affrètement, les dispositions relatives au dépôt des tarifs, dans la Partie III de la *Loi sur les transports*, ne semblent pas faire mention en aucun endroit des tarifs d'affrètement. C'est pourquoi le C.T.E. en était venu à la conclusion suivante sur les affrètements dans son rapport de 1978:

> Il semble donc que, même si la majeure partie du transport par affrètement exécuté dans la zone réglementée requiert un permis, les exigences de la *Loi* sur le dépôt des tarifs éliminent l'affrètement car celui-ci ne peut s'insérer dans le cadre de la *Loi*. C'est pourquoi le Comité en conclut que le transport par affrètement contrevient à la loi actuelle. (p. 90)

Au cours des audiences, des transporteurs autres que la STNL et quelques usagers autres que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le ministère des Affaires indiennes et du Nord, ont exprimé le point de vue qu'il n'était

1978 to identify those carriers whose only function is to service the resource development sector. There is, however, no specific provision for such a category in the *Transport Act* itself.

Similarly, while section 10(4) of the *Act* provides that the Commission in issuing licences to carriers may specify the schedule of services to be maintained, the *Act* does not specifically distinguish between scheduled and unscheduled services. It should also be noted that the so-called "scheduled services" on the Mackenzie do not constitute what is normally recognized as scheduled service in other transport markets. Historically, the W.T.C. has viewed a scheduled service as being synonymous with the community resupply function. All other services have been classified as unscheduled and their primary function has been the carriage of traffic in support of the resource sector and special construction projects.

With regard to the distinction between unit toll and charter service, the tariff filing requirements in Part III of the *Transport Act* do not appear to make any provision for charter rates per se. Consequently, the W.T.C. came to the following conclusion with respect to charter operations in its 1978 report:

> It is apparent, therefore, that while the vast majority of charter operations within the regulated area require a licence, the tariff filing requirements of the *Act* rule out chartering on the basis that such cannot be accommodated within the terms of the *Act*. As such the Committee concludes that charter operations are in contravention of the present legislation. (p. 90)

During the hearings, carriers other than NTCL, and users other than the Northwest Territories Government and the Department of Indian Affairs and Northern Development, expressed the view that a distinction was not

pas nécessaire de faire une distinction entre les services rattachés au réapprovisionnement des collectivités et les services fournis à l'appui du secteur de la mise en valeur des ressources.

À Norman Wells, M. Peter Fraser, l'orateur du Conseil régional de Shihta, qui comprend les localités de Colville Lake, Fort Good Hope, Norman Wells, Fort Norman et Fort Franklin, a déclaré que les personnes qu'il représentait désiraient pouvoir choisir entre les transporteurs. Il a soutenu qu'on devrait permettre à d'autres transporteurs, particulièrement à ATL, de faire concurrence à la STNL pour le trafic de réapprovisionnement des collectivités. De même, M. Ernie Bernhardt, le maire de Coppermine, et M. Frank Pakohak, l'orateur du Conseil régional de Kitikmeot qui représente six localités dans la région, ont aussi soutenu que les habitants de la région étaient en faveur d'une plus forte concurrence dans le domaine du transport par eau et ont émis l'opinion que les tarifs pourraient diminuer et qu'ils pourraient peut-être recevoir des services plus tôt en saison si ATL était autorisée à faire concurrence à la STNL.

En ce qui concerne les transporteurs existants sur le fleuve Mackenzie, les compagnies Cooper Barging et ATL se sont déclarées favorables à l'octroi sans restriction de permis à la grandeur du réseau, bien que M. Cooper ait indiqué qu'il n'avait aucunement l'intention d'exercer ses activités dans l'Arctique de l'Ouest. M. John Colford, parlant au nom de trois des quatre petits transporteurs de la région du delta, a aussi émis l'opinion que la distinction entre le réapprovisionnement et les services rendus à la mise en oeuvre des ressources n'était pas nécessaire. Toutefois, ses clients n'ont pas cherché à obtenir une extension de leur zone d'activités au-delà du delta.

Tous les transporteurs, y compris la STNL, sont d'accord pour qu'il y ait une distinction entre les très petits transporteurs exerçant leurs activités dans le delta (représentant une flotte d'une capacité totale de moins de 1 000 tonneaux de jauge brute) et les plus gros transporteurs en ce qui a trait aux exigences touchant les permis et le dépôt de rapports.

Relativement à l'entrée d'exploitants entièrement nouveaux dans le Mackenzie et l'Arctique de l'Ouest, la majorité des transporteurs

required between services related to community resupply and those in support of the resource sector.

In Norman Wells, Mr. Peter Fraser, the Speaker of the Shihta Regional Council which comprises the settlements of Colville Lake, Fort Good Hope, Norman Wells, Fort Norman and Fort Franklin, stated that the people he represented wanted some choice between carriers. He argued that other operators, specifically ATL, should be allowed to compete with NTCL for the community resupply traffic. Similarly, Mr. Ernie Bernhardt, the mayor of Coppermine and Mr. Frank Pakohak, the Speaker of the Kitikmeot Regional Council which represents six settlements in the area also stated that the people of the region supported more competition in water transport and felt that the rates might go down and that they might get service earlier in the season if ATL were allowed to compete with NTCL for the resupply traffic.

With respect to existing carriers on the Mackenzie, both Cooper Barging and ATL supported unrestricted licensing on the whole system, although Cooper indicated that he was not interested in operating in the Western Arctic. Mr. John Colford, speaking on behalf of three of the four small carriers in the Delta region, also indicated that the distinction between resupply and resource services was not required. His clients, however, did not seek an extension of their area of operation beyond the Delta.

There was general agreement between all carriers, including NTCL, that there should be a distinction made between the very small carriers operating in the Delta (with total fleet capacity under 1,000 gross tons) and the larger operators in terms of licensing and reporting requirements.

With regard to the entry of entirely new operators into the Mackenzie and the Western Arctic, most carriers did not support relaxing

teurs se sont prononcés contre le relâchement des contrôles d'entrée sur l'arrivée de nouveaux exploitants possibles au moment présent. ATL a exprimé sa préférence pour un système de marché libre par opposition à l'exercice d'un contrôle sur les entrées par la Commission. Cependant, la compagnie a reconnu que dans une perspective plus large, le C.T.E. pourra continuer à percevoir la nécessité du contrôle de l'entrée de nouveaux transporteurs dans le Nord de façon à protéger, de façon générale, l'intérêt public (pièce ATL-1, page 14). Dans un tel cas, ATL a proposé de renverser le fardeau de la preuve en ce qui a trait aux nouveaux arrivés. Il incomberait alors aux transporteurs existants de démontrer que l'arrivée de nouveaux transporteurs irait à l'encontre de l'intérêt public, ce qui permettrait à un nouveau transporteur de s'introduire plus facilement dans le réseau.

Les autres témoins aux audiences qui ont plaidé en faveur de la déréglementation complète et de l'entrée libre des nouveaux transporteurs ont été M. Tetrault et M. Appleton, respectivement président et conseiller juridique de la compagnie Arctic Offshore Limited. Cette compagnie apporte présentement son appui à la mise en valeur des ressources en exploitant des navires qui ne sont pas assujettis à la nécessité d'obtenir un permis en vertu de la *Loi sur les transports* dans leurs zones d'activités actuelles. Les navires de leur flotte actuelle ou bien: (1) sont inférieurs à la limite de 500 tonneaux de jauge brute applicable dans l'Arctique de l'Ouest; ou (2) s'ils sont supérieurs à cette limite, travaillent en dehors des eaux territoriales; ou (3) se livrent à des travaux de relevés. La compagnie ne possède donc pas de permis pour transporter du fret dans l'Arctique de l'Ouest ou sur le fleuve Mackenzie.

b) Aptitude à répondre aux besoins des collectivités

Matériel spécial:

Il y a eu de longues discussions aussi bien dans la présentation écrite d'ATL que dans les témoignages oraux au cours des audiences sur le matériel spécialisé renforcé contre les glaces (remorqueurs et chalands) exploités par cette compagnie et sur la capacité de ce matériel d'assurer les services de réapprovisionnement des collectivités dans l'Arctique de l'Ouest. ATL

entry control for potential new operators at the present time. ATL expressed its preference for a free-market system as opposed to control of entry by the Commission. However, the company recognized that "From a broader perspective, the W.T.C. may continue to perceive the need to control entry of new carriers into the North in order to generally protect the 'public interest'". (Exhibit ATL-1, p. 14.) In such a case, ATL proposed that a reverse onus test should be instituted with regard to new entrants. This would shift the onus of proof to the existing carriers to show that the entry of new carriers would adversely affect the public interest and thus make it easier for a new carrier to get into the system.

The other witnesses at the hearings who argued in favour of complete deregulation and free entry were Mr. Tetrault and Mr. Appleton, the president and corporate counsel respectively of Arctic Offshore Limited. Arctic Offshore currently provides support to the resource sector by operating vessels which are not subject to licensing under the *Transport Act* in their present areas of operation. The vessels in their present fleet either: (1) fall under the 500 gross tons limit applicable in the Western Arctic; or (2) if over that limit, operate outside the territorial waters; or (3) are engaged in survey work. Thus, the company is not licensed to transport freight either in the Western Arctic or on the Mackenzie River.

(b) Ability to Service Needs of Communities

Special Equipment:

There was considerable discussion both in ATL's written submission and oral testimony at the hearings with regard to the specialized ice-strengthened equipment (tugs and barges) operated by that company and the suitability of this equipment for community resupply activities in the Western Arctic. ATL especially stressed the safety aspects and that this equip-

a particulièrement insisté sur l'aspect sécuritaire et a souligné que ce matériel permettrait une plus longue saison de navigation que maintenant le long de la côte de l'Arctique.

Au cours de l'audience à Coppermine, le maire de la municipalité a déclaré qu'il avait compris, lors de discussions avec des cadres d'ATL, l'hiver dernier, qu'à cause de son matériel spécialisé, la compagnie serait en mesure de réapprovisionner sa municipalité plus tôt en saison que la STNL. Cependant, au cours du contre-interrogatoire à Edmonton, M. John Mattson, vice-président d'ATL, admettait que la compagnie pourrait utiliser son matériel renforcé contre les glaces pour prolonger la saison de navigation à l'automne, mais qu'il n'était pas réaliste de penser à commencer plus tôt au printemps. Il semblerait donc que le soi-disant avantage d'utiliser du matériel renforcé contre les glaces pour le réapprovisionnement de Coppermine, tout au moins, ne répondrait pas réellement au besoin que la collectivité pourrait avoir d'un réapprovisionnement plus hâtif au printemps.

La STNL fit également valoir, à Edmonton, que l'utilisation de ce matériel, renforcé contre les glaces mais relativement coûteux, pour le réapprovisionnement des collectivités entraînerait une augmentation des tarifs pour les usagers. Toutefois, ATL a maintenu que ces dépenses d'investissement supplémentaires seraient compensées par la capacité et l'efficacité accrues du matériel utilisé. Il faut aussi faire remarquer à cet égard que si la STNL et ATL obtenaient toutes deux des permis pour faire le réapprovisionnement des collectivités de l'Arctique de l'Ouest, cette dernière compagnie ne pourrait pas faire porter ses coûts d'investissements plus élevés par les usagers sous la forme de tarifs de transport plus élevés par suite de la concurrence exercée par la STNL dans le même marché.

Service de chalands frigorifiques:

La question des services de chalands frigorifiques, précédemment offerts par la STNL, a été soulevée dans les municipalités de Norman Wells, Inuvik et Coppermine. Il est bon de faire remarquer dès le début que les chalands frigorifiques, qui comportent des compartiments de réfrigération et de congélation, ne circulaient que sur le fleuve Mackenzie, et que les collec-

ment would permit a longer shipping season along the Arctic coast than exists at present.

During the hearing in Coppermine, the mayor of the settlement indicated that they had understood in discussions with ATL staff last winter, that because of its specialized equipment, ATL could provide service to their community earlier in the season than was presently done by NTCL. However, during cross-examination in Edmonton, Mr. John Mattson, ATL's Vice President and General Manager, indicated that the company could use its ice-strengthened equipment to extend the season longer in the fall but that it was not realistic to commence earlier in the year. It would thus appear that this alleged advantage of using modern ice-strengthened equipment for resupply of Coppermine, at least, would not really satisfy the perceived needs of the community for earlier calls.

It was also submitted by NTCL, in Edmonton, that the use of this relatively expensive ice-strengthened equipment for community resupply would result in higher tariffs being charged to the users. ATL maintained, however, that these higher capital costs would be offset by the greater capacity and efficiency of operation of this equipment. It should also be noted in this regard that if both NTCL and ATL were licensed to carry out community resupply in the Western Arctic, then ATL could not automatically pass its higher capital costs on to the users in the form of higher rates because of competition from NTCL for this traffic.

Reefer Service:

The question of reefer services, formerly provided by NTCL, was raised at hearings in the communities of Norman Wells, Inuvik and Coppermine. It should be noted at the outset that the reefer barges, which had both freezer and cooler compartments, were operated only on the Mackenzie River and this service was never provided to the communities in the Western

tivités de l'Arctique de l'Ouest n'ont jamais bénéficié de ce genre de service. La STNL a déclaré au cours des audiences que la demande de services de chalands frigorifiques avait baissé de 283,1 tonnes en 1975 à 65,3 tonnes seulement en 1981, la dernière année où ce service a été rendu par camions réfrigérés transportés sur des chalands. La diminution la plus considérable s'est produite en 1980, coïncidant avec la première année complète d'utilisation de la route Dempster. Les données de la STNL indiquent aussi que les trois collectivités d'Inuvik, Tuktoyaktuk et Aklavik recevaient 71 % du tonnage réfrigéré transporté en 1981. Inuvik est reliée au sud par la route Dempster, alors que Tuktoyaktuk et Aklavik bénéficient d'un service de chalands sur demande en provenance d'Inuvik. À cet égard, il est bon aussi de faire remarquer que, selon le président de Coastal Marine et de Points North Transportation, son entreprise de camionnage transporte à Inuvik deux chargements par semaine de produits congelés et un chargement par semaine de produits réfrigérés.

Le directeur de la Compagnie de la Baie d'Hudson à Coppermine a déclaré, pour sa part, que la qualité de la viande surgelée entreposée pendant une période pouvant atteindre un an pourrait diminuer considérablement par suite de l'effet de brûlure attribuable à la congélation prolongée. Il croit aussi que les coûts des grandes installations d'entreposage requises ainsi que les risques d'avaries et les dépenses d'électricité des congélateurs feraient plus qu'éliminer toutes les économies qui pourraient résulter de l'utilisation du transport par eau de préférence au fret aérien.

Compte tenu de ce qui précède, la décision de la STNL de mettre fin aux services de chalands frigorifiques n'était pas déraisonnable; il faudrait également faire remarquer que si, à une date ultérieure, il se présentait une demande de services de chalands frigorifiques, tout transporteur détenant un permis de transport sur le fleuve serait libre d'instaurer un tel service s'il désirait le faire.

Interfinancement:

Comme elle l'a fait lors de l'enquête de 1977, la STNL a soutenu dans sa présentation écrite et dans son témoignage verbal à Edmonton que, pour certains transports de réapprovisionne-

Arctic. Evidence presented by NTCL indicated that the demand for reefer service declined from 283.1 tons in 1975 to only 65.3 tons in 1981, the last year in which the service was operated by means of reefer vans carried on a barge. The most drastic decline occurred in 1980, the first full year of operation of the Dempster Highway. NTCL data also indicate that the three communities of Inuvik, Tuktoyaktuk and Aklavik accounted for over 71% of the refrigerated tonnage carried in 1981. Inuvik has access to the south via the Dempster while Tuktoyaktuk and Aklavik have a so-called "hot-shot" barge service from Inuvik. In this connection it is also worth noting that according to the President of Coastal Marine and of Points North Transportation, his trucking firm hauls to Inuvik two loads a week of frozen foods and one load a week of refrigerated products.

The manager of The Bay in Coppermine stated that, in his opinion, the quality of frozen meat stored for up to a year would decline drastically due to freezer burn. Furthermore, according to him, the costs of the extensive storage facilities which would be required as well as the risks of spoilage and the electricity costs for freezers would probably more than offset any savings resulting from the use of water transport instead of air freight.

In view of the above, NTCL's decision to eliminate the reefer service was not unreasonable; and it should be noted that, if at some future time there is a demand for reefer service, any carrier licensed to operate on the river would be free to establish such a service if it wished to do so.

Cross-Subsidization:

As it did in the 1977 inquiry, NTCL maintained in its written submission and oral testimony in Edmonton, that for some resupply traffic, rates are non-compensatory (which

ment, les taux sont non compensatoires (ce que la STNL définit comme ne couvrant pas les coûts variables à long terme) et qu'il y a donc interfinancement de ce trafic par quelques-unes des marchandises plus rentables transportées par la compagnie. Tout le témoignage présenté par la STNL à cet égard était basé sur une étude effectuée à sa demande en 1975 et présentée au C.T.E. au cours de ses audiences de 1977 au sujet du fleuve Mackenzie. Le C.T.E. a déclaré, dans son rapport de 1978, qu'il n'était pas convaincu qu'un tel interfinancement existait en réalité.

L'étude menée en 1975 pour le compte de la STNL n'a pas été mise à jour depuis mais, environ deux mois après la fin de l'audience, la compagnie a déposé un nouveau mémoire sur l'interfinancement, lequel n'avait été ni offert ni demandé lors de l'audience. ATL en a reçu copie, mais n'a fait aucun commentaire. Pour sa part, le Comité n'a entendu aucun témoignage expliquant ce mémoire, dans lequel la STNL en arrive à plusieurs conclusions sur le coût de certains mouvements et décrit la méthode d'analyse employée. Elle n'y donne cependant pas ses coûts réels et ses calculs, laissant ainsi le Comité dans l'impossibilité de les vérifier. Par conséquent, le C.T.E. n'est pas prêt à se fonder sur ce mémoire pour rendre sa décision sur l'interfinancement.

Deux autres transporteurs ont aussi abordé la question de l'interfinancement, à savoir Cooper Barging et ATL; toutes deux ont affirmé qu'il n'y avait pas d'interfinancement dans leurs activités de transport.

Le Comité est donc d'avis qu'aucun témoignage nouveau n'est venu modifier son opinion et que la conclusion du rapport de 1978 est encore valable.

c) Capacité excédentaire

La STNL a été le seul transporteur à prétendre qu'il y avait un excédent de capacité de transport sur le fleuve Mackenzie et que le C.T.E. devrait ainsi continuer à exercer un contrôle très strict sur l'achat de tout nouveau matériel. ATL a soutenu pour sa part qu'elle n'a aucun équipement excédentaire et qu'il faut en conclure, par implication, que cette capacité excédentaire doit être le fait de la flotte de la STNL, puisque cette compagnie est le seul autre transporteur important sur le fleuve Mackenzie.

NTCL defined as not covering long-run variable costs) and hence there is cross-subsidization of this traffic by some of the more profitable traffic carried by the company. All the evidence presented by NTCL in this regard was based on a study carried out for the company in 1976 and presented to the W.T.C. in the course of its 1977 hearings on the Mackenzie. The W.T.C. in its 1978 report stated that it was not convinced that cross-subsidization did in fact exist.

The study made in 1976 for NTCL has not been updated but almost two months after the hearing ended the company filed a further submission on cross-subsidization which was neither offered nor requested during the hearing. ATL was provided with a copy but has made no comment on it and the Committee has heard no testimony in explanation of it. It contained several conclusions about the costs of certain movements and described the method of analysis used, but the actual costs and calculations were not included and could not be verified by the Committee. Accordingly the Committee is not prepared to rely on this submission to make any determination on cross-subsidization.

The other two carriers who also addressed the cross-subsidization issue, namely Cooper Barging and ATL, both maintained that cross-subsidization did not exist in their operations.

In the view of the Committee, no new evidence was presented which justifies a change in the Committee's opinion from the conclusion arrived at in 1978.

(c) Excess Capacity

NTCL was the only carrier which argued that there was a great deal of excess capacity on the Mackenzie requiring the W.T.C. to continue to exercise strict capacity control over the acquisition of any new equipment. ATL maintained that it did not have any excess equipment and hence by implication this excess capacity must be in NTCL's fleet, since NTCL is the only other large operator on the Mackenzie.

Les témoins de la STNL ont toutefois soutenu que tout leur matériel devait fonctionner dans des conditions difficiles de basses eaux semblables à celles qui ont prévalu en 1981. C'est ainsi que M. David Burnett, vice-président exécutif de la STNL, a déclaré au cours de son contre-interrogatoire que: "Je ne crois pas qu'aucune partie de notre matériel, de façon spécifique, soit excédentaire" (transcription, p. 749) et "Je dois dire que nous avons besoin du matériel que nous avons ici" (transcription, p. 750). De plus, la STNL a soutenu que le matériel qu'on pourrait considérer comme "excédentaire" consiste en petites embarcations plus anciennes qui sont complètement dépréciées et n'entraînent par conséquent que des coûts supplémentaires minimaux pour la compagnie, des coûts qui peuvent être tout à l'avantage de la compagnie puisque ce matériel lui permet de mieux faire concurrence aux autres transporteurs quand les niveaux de l'eau du fleuve sont faibles.

NTCL witnesses, however, maintained that virtually all of their equipment was required to operate under difficult low-water conditions such as those which prevailed in 1981. Thus, Mr. David Burnett, Executive Vice President of NTCL, stated during cross-examination that "I don't consider any of it (equipment), on a specific basis, to be excess" (Transcript, p. 749) and "I would say that we do need the equipment that is here" (Transcript, p. 750). Furthermore, NTCL maintained that the equipment which could be considered as being "excess" consists of the older and smaller pieces of equipment which have been fully depreciated and thus involve only minimal extra costs to the company, costs which may well be worth bearing in view of the advantages this equipment provides to NTCL over its competitors under low-water conditions.

Il semblerait donc évident que les coûts minimaux rattachés à la présente "capacité excédentaire" n'auraient aucun effet significatif sur les tarifs demandés aux clients et que l'existence de ce matériel ne pourrait que permettre de donner de meilleurs services durant les années où les niveaux d'eau sont particulièrement bas.

Thus it would appear that the minimal costs which are associated with the current "excess capacity" would not have any significant impact on the rates charged to customers and its existence could result in better service in years of particularly low-water levels.

d) Économies d'échelle et monopole naturel

(d) Economies of Scale and Natural Monopoly

Dans sa présentation écrite aussi bien que dans les témoignages présentés à l'audience d'Edmonton, la STNL s'est déclarée en faveur du maintien du statu quo en ce qui a trait à la réglementation, en se basant sur le fait qu'il y a des économies d'échelle considérables rattachées au transport par eau le long du fleuve Mackenzie et que ce marché constitue en fait un monopole naturel. Alors que la STNL a présenté une justification théorique de la réglementation dans des conditions d'économies d'échelle considérables, les témoins qui ont parlé en son nom lors des audiences n'ont fourni aucune preuve concrète ou empirique de ces soi-disant économies d'échelle considérables s'appliquant aux activités de la STNL.

In its written submission as well as through evidence presented at the hearing in Edmonton, NTCL argued in favour of maintaining the status quo with regard to regulation on the grounds that there are significant economies of scale associated with water transport on the Mackenzie and that the market is in fact a natural monopoly. While NTCL presented a theoretical justification for regulation under conditions of significant economies of scale, the company's witnesses provided no concrete or empirical evidence of the alleged substantial economies of scale with respect to NTCL's operations.

Il y a toutefois quelques preuves circonstancielles qui soulèvent certains doutes sur l'importance réelle des économies d'échelle, dans

There is, however, some circumstantial evidence which raises questions regarding the significance of economies of scale as far as the

la mesure où de gros transporteurs comme la STNL et ATL sont concernés. Ces doutes sont suscités par la situation concernant la livraison de combustible en vrac à Cambridge Bay. Bien que la STNL ait été chargée de faire le transport en vrac vers toutes les autres collectivités de l'Arctique de l'Ouest par le gouvernement territorial, ATL a assuré le transport de combustible en vrac à Cambridge Bay, où il est distribué par une entreprise privée indépendante. ATL a déclaré qu'elle faisait ce transport depuis 1973 parce que ses tarifs étaient inférieurs à ceux de son concurrent. Si les économies d'échelle étaient aussi considérables que le maintient la STNL, on pourrait s'attendre à ce que les coûts de la STNL soient beaucoup plus bas que ceux d'ATL, étant donné qu'elle fait d'autres transports pour le réapprovisionnement de l'Arctique de l'Ouest, ce qui devrait lui permettre d'offrir des tarifs plus avantageux. De plus, comme la STNL est plus de deux fois plus grande qu'ATL (sur la base du nombre de navires en service), si les économies d'échelle étaient aussi importantes que la STNL le soutient, celle-ci serait en mesure de consentir des conditions plus avantageuses que tout concurrent possible et ne devrait donc pas s'inquiéter exagérément d'une telle concurrence.

En ce qui a trait à l'argument du monopole naturel, la STNL n'a aucunement démontré que le transport par eau sur le fleuve Mackenzie constitue par lui-même un monopole naturel. Cependant, s'il s'agissait vraiment d'un monopole naturel, on pourrait concevoir qu'après avoir fait du transport sur le fleuve Mackenzie au cours des 40 à 50 dernières années, la STNL devrait être le seul transporteur encore actif dans cette région.

e) Concurrence

Le principal avantage attribué à la concurrence parmi les transporteurs est qu'elle favorise une plus grande efficacité. Les résultats d'une telle efficacité supérieure se traduisent normalement par des coûts plus faibles et, par conséquent, par des tarifs plus faibles pour les usagers des services offerts. De plus, les compagnies qui travaillent dans un milieu concurrentiel ont tendance à mieux adapter les services qu'elles offrent aux préférences des usagers. Il

larger carriers such as NTCL and ATL are concerned. This arises from the situation with regard to the delivery of bulk fuel to Cambridge Bay. While NTCL is given the bulk fuel trade to all other communities in the Western Arctic by the Territorial government, ATL has been carrying bulk fuel to Cambridge Bay where the fuel is distributed by an independent private operator. ATL stated that they have been carrying this traffic since 1973 because their rates are lower than their competitor's. If economies of scale were as significant as NTCL maintains, one would expect that the company's (NTCL's) costs should be substantially lower than those of ATL since it carries other resupply traffic to the Western Arctic and hence it should be able to offer better rates than ATL. Furthermore, since NTCL is more than twice the size of ATL (in terms of the number of vessels operated), again if economies of scale were as important as NTCL states they are, then the company should be able to undercut any potential competitor and should not be unduly concerned with such competition.

With regard to the natural monopoly argument, no evidence was presented by NTCL to demonstrate that water transport on the Mackenzie is in itself a natural monopoly. However, if this industry were in fact a natural monopoly, one would expect that after operating on the Mackenzie for some 40-50 years, NTCL would be the only carrier left on the river.

(e) Competition

The main advantage attributed to competition among carriers is that it encourages greater efficiency. The results of such greater efficiency are normally manifested in the form of lower costs and hence lower rates to the final user of the service. In addition, companies operating in a competitive environment tend to be more responsive to user preferences in terms of the services which they provide. This results in greater choice as far as customers are

en résulte un choix plus varié pour les clients et une plus grande satisfaction des consommateurs dans l'ensemble.

Toute médaille a toutefois son revers. Étant donné que les services rendus à certaines collectivités aussi bien que le transport de certaines marchandises sont beaucoup moins lucratifs que d'autres, les taux de fret vers ces lieux ou pour ces produits peuvent en fait augmenter dans un système de marché concurrentiel. Il serait aussi possible, ce qui est plus grave, que certaines collectivités puissent ne pas recevoir de services adéquats des transporteurs par eau dans un marché concurrentiel. Une diminution des services de cette nature dans les régions du pays plus développées pourrait ne représenter qu'un inconvénient mineur, mais pour les petites localités éloignées du Mackenzie et plus particulièrement de l'Arctique de l'Ouest, cette question prend des proportions plus dramatiques.

Étant donné que la principale préoccupation du C.T.E. et la raison d'être du cadre actuel règlementaire est d'assurer un niveau fiable et satisfaisant de services de transport par eau à toutes les localités de la région, le problème le plus important que suscite le mouvement vers un environnement plus concurrentiel est la possibilité des effets désastreux possibles d'un tel mouvement sur les collectivités concernées.

En ce qui a trait aux collectivités le long du fleuve Mackenzie, on a fait remarquer plus haut que la plupart de ces localités ont accès à d'autres moyens de transport de surface, par des routes utilisables en toutes saisons ou des chemins d'hiver de même que par des services aériens fréquents. De plus, comme la ligne principale de navigation par eau qui engendre le plus gros volume de trafic va directement sur toute la longueur du fleuve à partir de Hay River jusqu'à Inuvik or Tuktoyaktuk, il y a très peu de danger que les petites collectivités situées le long du fleuve ne reçoivent pas de services adéquats.

La question est quelque peu différente pour les collectivités de l'Arctique de l'Ouest. Tout d'abord, la seule solution autre que le transport par eau pour ces localités est le réapprovisionnement par fret aérien. Deuxièmement,

concerned and in greater overall consumer satisfaction.

There is, however, another side to the coin. Since service to some communities as well as the carriage of some products is considerably less profitable than others, freight rates to these points and for such products may in fact increase under a competitive system. Of perhaps even greater concern is the possibility that some communities may not receive adequate service by water carriers in a competitive environment. Such a decline in service in the more settled areas of the country might represent a relatively minor inconvenience; but for the small remote settlements on the Mackenzie and particularly in the Western Arctic, the issue becomes one of much greater importance.

Since the main concern of the W.T.C. and the raison d'être for the current regulatory framework is the assurance of a satisfactory and reliable level of water transport services to all settlements in the region, the most important consideration in moving towards a more competitive environment is the possible adverse impact of such a move on the communities involved.

With regard to the communities along the Mackenzie River, as has been discussed earlier, most of these settlements have access to an alternative means of surface transport in the form of all-weather or winter roads as well as frequent air service. Furthermore, since the so-called water main-line route with the greatest traffic volume runs the entire length of the Mackenzie from Hay River to Inuvik or Tuktoyaktuk, there is relatively little risk that the small communities on the river will not receive adequate service.

The situation is somewhat different as far as the communities in the Western Arctic are concerned. In the first place, the only alternative to water transport for these settlements is shipment by air. Secondly, these communities,

contrairement à celles du long du fleuve Mackenzie, ces collectivités ne sont pas situées sur une ligne principale de transport par eau.

La vulnérabilité potentielle de certains des plus petits établissements de l'Arctique de l'Ouest, sous un régime de transport concurrentiel, est atténuée jusqu'à un certain point par l'existence d'un très petit nombre de gros expéditeurs qui accaparent un très grand pourcentage du volume total des marchandises transportées dans cette région. De plus, ils expédient des marchandises à toutes les collectivités de la région ou, tout au moins, à la plupart d'entre elles. Ce groupe de gros expéditeurs comprend le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (combustible en vrac), la Northwest Territories Housing Corporation (matériaux de construction), la Commission d'énergie du Nord canadien (combustible en vrac) et la Compagnie de la Baie d'Hudson (marchandises diverses).

Même dans un marché concurrentiel, ces expéditeurs devraient être en mesure d'exercer des pressions suffisantes sur un transporteur pour garantir que ce dernier se conforme à toutes leurs exigences dans chaque collectivité. Si le transporteur qui fait escale à une collectivité déterminée pour les besoins d'un ou de plus d'un de ces importants expéditeurs était en même temps obligé d'agir comme transporteur public et d'accepter de faire le transport de toutes les marchandises, il serait ainsi possible de répondre aux besoins des expéditeurs moins importants qui n'ont aucune influence économique. Une telle obligation de transporteur public devrait comprendre la nécessité pour le transporteur de donner un avis préalable du moment prévu pour son départ et d'afficher, à chaque point d'escale, un avis d'au moins 60 jours de la date limite d'acceptation des marchandises à transporter.

Dans sa présentation écrite et lors de son témoignage à l'audience, ATL a soutenu que le système d'appel d'offres pourrait être le moyen le plus efficace d'assurer des services adéquats pour tous les clients et toutes les collectivités. Bien que la compagnie n'ait eu aucune suggestion à faire relativement au fonctionnement d'un tel système d'appel d'offres, elle a fait remarquer que les petites collectivités devraient se regrouper avec les plus gros établissements

unlike those on the river, are not located on a main-line high-volume water route.

The potential vulnerability of some of the smaller settlements in the Western Arctic, under a competitive transport system, is mitigated to a considerable extent by the existence of a very small number of large shippers who account for a very large proportion of the total volume of traffic moving into the region. Furthermore, they also ship cargo to either all, or at least most, of the communities in the region. This group of large shippers consists of the Northwest Territories Government (bulk fuel), the Northwest Territories Housing Corporation (construction materials), the Northern Canada Power Commission (bulk fuel) and the Hudson's Bay Company (general merchandise).

Even under a competitive system, these shippers should be able to exert sufficient pressure on a carrier to ensure that all their requirements in each community are adequately met. If the carrier calling at a specific community for one or more of these larger shippers also automatically had a common carrier obligation imposed on it to accept all cargo offered for carriage, then the needs of the smaller shippers, those without any economic clout, could also be met. Such an automatic common carrier obligation should include the provision of an advance notice of the carrier's intended sailing schedule and the posting at each community of call of at least 60 days' advance notice of the latest acceptance date for cargo.

In its submission and testimony at the hearing, ATL stated that a tender system might be the most effective way of ensuring service to all customers and communities. While the company did not have any specific suggestions regarding mechanics of such a tendering system, it did note that small communities should be grouped with large communities in the tendering process and that it would not be in the self-interest of a community or perhaps even a

dans ce processus d'appel d'offres, et qu'il pourrait ne pas être dans l'intérêt d'une collectivité ou même d'un groupe de collectivités d'avoir plus d'un soumissionnaire à son service pendant une année donnée.

À l'exception de la STNL, du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et du ministère des Affaires indiennes et du Nord, tous les participants aux audiences étaient généralement favorables à l'établissement d'un milieu plus concurrentiel relativement aux services de transport par eau sur le fleuve Mackenzie et dans l'Arctique de l'Ouest. Ce dernier groupe comprenait aussi des représentants de collectivités tant le long du fleuve que dans l'Arctique de l'Ouest. Les trois participants qui se sont le plus opposés à une concurrence accrue ont soutenu qu'à leur point de vue, le marché du transport dans la région était trop réduit pour permettre à la concurrence de bien fonctionner sans entraîner d'effets défavorables pour certaines collectivités.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest était plus particulièrement préoccupé des effets que la concurrence pourrait avoir sur certaines des petites localités de l'Arctique de l'Ouest, comme Paulatuk (188 habitants), Bay Chimo (61 habitants) et Bathurst Inlet (21 habitants). À cet égard, il est bon de faire remarquer que le trafic des marchandises en vrac n'est pas réglementé actuellement dans l'Arctique de l'Ouest. Cependant, il semble que tout le combustible en vrac destiné à toutes les localités, sauf Cambridge Bay, est transporté par la STNL dans le cadre de la pratique adoptée par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest d'accorder automatiquement ce trafic à la STNL. Il n'y a rien qui puisse empêcher le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest de continuer d'agir ainsi de façon exclusive, même si la concurrence venait à être autorisée dans le marché du réapprovisionnement, aussi bien pour les pontées que pour les marchandises en vrac. De plus, étant donné que le gouvernement territorial expédie des marchandises à toutes les localités de l'Arctique de l'Ouest, il devrait être capable de négocier avec les transporteurs, même dans un système concurrentiel, pour garantir que toutes les localités recevront des services adéquats.

group of communities to have more than one tender to serve them in any particular year.

With the exception of NTCL, the NWT Government and DIAND, all other participants at the hearings were generally in favour of a more competitive environment with respect to water transport services on the Mackenzie and in the Western Arctic. This latter group also included representatives of communities both on the river and in the Western Arctic. The three parties who argued against more competition maintained that, in their opinion, the market in the region was too thin to permit competition to work without resulting in adverse effects on certain communities.

The NWT Government was particularly concerned with the impact that competition would have on services to some of the small settlements in the Western Arctic, such as Paulatuk (population 188), Bay Chimo (population 61), and Bathurst Inlet (population 21). In this connection, it is worth noting that bulk traffic is not presently regulated in the Western Arctic. However, it appears that bulk fuel to all settlements except Cambridge Bay, is moved by NTCL due to the practice adopted by the NWT Government of giving this traffic automatically to NTCL. There is nothing to prevent the NWT Government from continuing their present practice of using NTCL exclusively even if competition were permitted in the resupply market both for deck cargo and bulk. Furthermore, since the Territorial government ships cargo to all settlements in the Western Arctic, it should be able to negotiate with carriers even in a competitive system to ensure that all settlements receive adequate service.

f) Conclusions

Le Comité est d'avis qu'à cause des changements survenus dans la région au cours des huit dernières années et des divers facteurs dont on a fait l'examen plus tôt, il faudrait modifier l'approche adoptée par le C.T.E. dans son rapport de 1978 sur la réglementation du transport par eau le long du réseau du fleuve Mackenzie.

Il ne semble plus nécessaire de faire une distinction entre les permis d'après les marchandises transportées. Les transporteurs devraient plutôt obtenir un permis pour faire le transport des marchandises en général (ou des passagers, si le permis comporte des dispositions à cet effet) à l'intérieur d'une région géographique donnée. En vertu des dispositions de la *Loi* actuelle, une telle pratique exigerait qu'on indique sur le permis certains "ports" entre lesquels le détenteur de permis pourrait voyager. Il serait plus désirable, à long terme, qu'il y ait dans la *Loi* une disposition pour indiquer certaines régions géographiques sur les permis, étant donné que plusieurs des points desservis peuvent être des camps ou des bases temporaires isolés plutôt que des ports.

L'article 22 de la *Loi sur les transports* impose certaines obligations à tous les détenteurs de permis, selon leurs pouvoirs et dans les limites de la capacité des navires mentionnés dans le permis, à l'effet de "fournir à toutes personnes et compagnies les facilités raisonnables et appropriées pour la réception, l'expédition et la livraison du trafic." Cette obligation exige d'un transporteur qu'il fournisse les services que le permis qu'il détient lui permet d'offrir sans préférence, préjudice ou retard indu dans certaines limites raisonnables. Cette obligation, ainsi que les obligations relatives à un horaire de service qui peut être imposé par le Comité au détenteur de permis dans certaines circonstances (qu'on examinera plus tard dans la présente décision), devraient assurer un niveau convenable de fiabilité et de continuité de service pour tous les usagers du système de transport.

Sur le fleuve Mackenzie même, il y a présentement trois transporteurs détenant des permis pour offrir différents degrés de services: la STNL, ATL, et Cooper Barging. Suite aux

(f) Conclusions

The Committee is of the opinion that because of the changes which have taken place in the region over the past eight years and the various factors discussed previously, the approach adopted in the W.T.C.'s 1978 Report towards the regulation of water transport on the Mackenzie system should be modified.

It no longer seems necessary to distinguish between licences on the basis of the type of commodity carried. Rather, carriers should be licensed to transport goods generally (or passengers if there are applications for such) within a specific geographic area. Under the provisions of the present legislation, this would involve designating in the licence certain "ports" between which the licensee may operate. It would be more desirable in the long run that there be a provision in the legislation for designating certain geographic areas on the licences, since many of the points served may be isolated temporary camps or bases rather than ports.

Section 22 of the *Transport Act* imposes certain obligations on all licensees to, according to their powers and within the limits of the capacity of the ships specified in the licence, "afford to all persons and companies all reasonable and proper facilities for the receiving, forwarding and delivering of traffic". This obligation requires a carrier to provide the service it is licensed to offer without undue preference, prejudice or delay within certain reasonable limitations. This obligation, together with the obligations related to a schedule of service which can be imposed by the Committee on a licensee in certain circumstances (as discussed later in this Decision), should ensure an appropriate degree of reliability and continuity of service to all users of the transportation system.

On the Mackenzie River itself, there are currently three carriers licensed to provide various degrees of service -- NTCL, ATL and Cooper. As a result of the findings of this

constatations de la présente enquête, le Comité est prêt à examiner les demandes de ces trois transporteurs à l'effet de transporter tout le trafic entre tous les points sur le fleuve.

Dans la région du delta du fleuve Mackenzie, il y a présentement quatre petits transporteurs: Coastal Marine, Len Cardinal, Beluga Transport et David Storr & Sons. Aucun d'entre eux n'a exprimé le désir d'étendre ses activités au-delà de la région du delta. En conséquence, le Comité continuera à examiner les demandes de permis de ces transporteurs à l'effet d'assurer le transport de tout le trafic entre tous les points à l'intérieur de la région du delta.

Quant à l'Arctique de l'Ouest, il ne semble plus nécessaire de restreindre le transport des marchandises réglementées (c'est-à-dire les marchandises qui ne sont pas en vrac) à un seul transporteur. En conséquence, le Comité est disposé à examiner les demandes de permis de la STNL comme d'ATL (les transporteurs existants qui sont actifs dans la région) à l'effet de transporter tout le trafic à toutes les collectivités.

De même, en ce qui a trait au Grand lac des Esclaves, le Comité ne limitera plus l'émission d'un permis général à un seul transporteur.

Le Comité est conscient de l'importance vitale du transport par eau pour les habitants de cette région du Nord et du volume relativement faible du trafic comparativement aux régions très peuplées du pays. Il semble donc prudent de se diriger graduellement vers un marché plus concurrentiel de façon à pouvoir ajuster sans heurt le système de transport à la nouvelle politique réglementaire. Dans cette optique, le Comité examinera avec soin toutes les demandes de permis déposées par de nouveaux transporteurs qui ne desservent pas encore cette région pour s'assurer qu'un nouveau service est clairement nécessaire avant d'accorder des permis à des transporteurs supplémentaires. De plus, le Comité évaluera avec soin, cas par cas, toutes les demandes des transporteurs actuels à l'effet d'augmenter leur capacité au-delà de ce que prévoient les permis actuellement accordés.

En règle générale, le Comité est d'avis que les transporteurs sont les meilleurs juges quant au matériel à utiliser, dans les limites de la

Inquiry, the Committee is prepared to consider applications from all three to carry all traffic between all points on the river.

In the Mackenzie Delta region, there are four existing small carriers (Coastal Marine, Len Cardinal, Beluga Transport and David Storr & Sons). None have expressed a wish to expand their operations beyond the Delta area. Accordingly, the Committee will continue to consider applications for licences from those carriers to carry all traffic between all points within the Delta region.

With respect to the Western Arctic, it no longer appears necessary to restrict the carriage of regulated goods (i.e., non-bulk goods) to only one carrier. Accordingly, the Committee is prepared to consider licence applications from both NTCL and ATL (the existing carriers operating in that area) to carry all traffic to all communities.

Similarly, in regard to Great Slave Lake, the Committee will no longer restrict the issuance of a general licence to only one carrier.

The Committee is aware of the extreme importance of water transportation to people in this area of the North and of the relatively low volume of traffic as compared to the more densely populated areas of the country. Accordingly, it seems prudent to move gradually towards a more competitive environment so as to allow for smooth adjustment of the transportation system to the new regulatory approach. In view of this, the Committee will carefully review any licence applications by new carriers not already serving the area to ensure that there is a clearly identifiable need for such a service before licensing additional carriers. As well, the Committee will carefully assess, on a case-by-case basis, any requests by existing carriers for additional capacity over and above their presently licensed capacity.

Generally, the Committee considers that carriers are in the best position to determine what equipment to use within an overall

capacité globale que leur impose le permis, pour répondre aux demandes de services qui leur sont faites. Pour le moment, la *Loi sur les transports* exige que chaque navire détienne son propre permis. Il existe des dispositions concernant la substitution de navires de tonnage équivalent, mais il faut l'autorisation du Comité pour faire cette substitution. Si le gouverneur en conseil accepte la recommandation du Comité à l'effet que les remorqueurs et les navires de ravitaillement soient exemptés de la *Loi sur les transports*, conformément au paragraphe 12(2) de cette *loi*, les transporteurs disposeraient d'une certaine souplesse en ce qui a trait à ce type de matériel. Cependant, à long terme, le Comité recommande d'amender la *Loi* pour permettre l'octroi de permis aux transporteurs, avec la possibilité d'imposer une limite de capacité, mais sans qu'on y exige l'émission d'un permis pour chacun des navires. Un tel amendement donnerait aux transporteurs la souplesse voulue pour répondre aux diverses demandes de services.

licensed capacity to meet the demands for service made on them. At the present time, the *Transport Act* requires that each individual ship be licensed. There is some provision for substituting ships of equivalent tonnage, but Committee authorization is required. If the Governor in Council accepts the Committee's recommendation that tugs and supply vessels be exempted from the *Transport Act* pursuant to s. 12(2) of that *Act*, the carriers would have some flexibility with regard to this type of equipment. However, in the long run, the Committee recommends that the legislation be amended to allow for licensing of carriers, with a provision for a capacity limit, but not with a requirement for licensing of individual ships. This would allow carriers flexibility in meeting the various demands for service.

7. CONTRÔLE DES TARIFS

La Partie III de la *Loi sur les transports* formule des dispositions statutaires concernant le trafic, les taxes et les tarifs pour les transporteurs détenant des permis conformément à la Partie II de la *Loi*. Dans l'énoncé actuel, le libellé de cette partie et les buts qu'elle poursuit sont parallèles et, dans bien des cas, semblables aux parties connexes de la *Loi sur les chemins de fer*, s'adressant aux mêmes questions concernant les transporteurs par rail avant l'adoption de la *Loi nationale sur les transports* en 1967.

Ces dispositions ont été rédigées et placées dans la *Loi sur les transports* avant que cette *loi* ne soit amendée pour inclure les transporteurs par eau sur le fleuve Mackenzie. Les différents articles de la *Loi* avaient pour but d'assurer la coordination et l'harmonisation des activités de tous les transporteurs se livrant au trafic par chemin de fer et par eau dans les Grands Lacs et sur la Voie maritime du Saint-Laurent. Ainsi, en imposant aux transporteurs par eau qui se faisaient concurrence sur cette voie sous un régime de réglementation qui existait déjà pour les transporteurs par chemin de fer, le Parlement a décidé de soumettre les transporteurs par eau à un système parallèle à celui qui existait déjà pour les transporteurs par chemin

7. CONTROL OF TARIFFS

Part III of the *Transport Act* sets out statutory provisions relating to traffic, tolls and tariffs for carriers licensed pursuant to Part II of that *Act*. As presently constituted, the wording and intent of this section is parallel to and, in many instances, identical with relevant sections of the *Railway Act* as they related to similar considerations for rail carriers prior to the passage of the *National Transportation Act* in 1967.

These provisions were framed and placed in the *Transport Act* before the extension of the jurisdiction of this *Act* to water carriers on the Mackenzie. They were intended to address the coordinating and harmonizing of the operations of all carriers engaged in transport by railways and ships on the Great Lakes and St. Lawrence Seaway. Therefore, in bringing competing water carriers on this particular route under a regime of regulation which already existed for rail carriers, Parliament chose to parallel the system already in force for the rail carriers concerned. When the application of the *Transport Act* was extended to water carriers on the Mackenzie, the existing provisions of Part III applied *mutatis mutandis* to this area as well.

de fer. Quand l'application de la *Loi sur les transports* fut étendue aux transporteurs par eau sur le fleuve Mackenzie, les dispositions existantes de la Partie III se sont appliquées aussi à cette région, *mutatis mutandis*. Bien qu'on ait apporté des modifications mineures de temps à autre pour tenir compte de problèmes spécifiques au fleuve Mackenzie, la Partie III de la *Loi sur les transports* n'a subi aucun amendement en 1967, lorsqu'on a apporté des modifications substantielles aux similaires dispositions de la *Loi sur les chemins de fer*.

While minor changes were made at various times to address problems unique to the Mackenzie, Part III of the *Transport Act* was not amended in 1967 when substantive changes occurred to similarly stated provisions in the *Railway Act*.

Le concept de la nécessité de l'approbation par la Commission des tarifs standard maximaux pour les compagnies de chemins de fer disparut à ce moment-là, et les chemins de fer devinrent libres de négocier avec les expéditeurs et de s'entendre sur des tarifs mutuellement acceptables pourvu que ces tarifs soient déposés devant la Commission et soient compensatoires. On a alors abandonné le concept des tarifs justes et raisonnables, qu'on retrouve encore dans la *Loi sur les transports*, pour le remplacer par un concept qui voyait dans la concurrence sur le marché des transports le facteur déterminant des niveaux des tarifs entre les chemins de fer et les expéditeurs en cause.

The concept of maximum standard rates for railway companies requiring approval of the Commission disappeared at that time and railways were free to negotiate with shippers and set rates at mutually acceptable levels providing such rates were filed with the Commission and were compensatory. The concept of just and reasonable rates, which is still found in the *Transport Act*, was abandoned and replaced by a concept which envisaged competition in the marketplace as determining rate levels between railways and affected shippers.

D'autre part, les transporteurs par eau détenant des permis émis en vertu de la Partie II de la *Loi sur les transports* étaient et sont encore obligés de déposer aux bureaux de la Commission des tarifs-types établissant les niveaux de taux maximaux qu'ils peuvent demander pour le transport des passagers ou des marchandises, ou encore des deux, pour toutes les distances couvertes par les autorisations de transport accordées par la Commission. Ces tarifs doivent recevoir l'approbation de la Commission avant de prendre effet et ils représentent invariablement des niveaux de taux assez élevés pour couvrir tous les coûts d'exploitation qu'un transporteur peut prévoir sur un itinéraire donné. En plus des tarifs-types, les transporteurs ont aussi la permission d'émettre des tarifs spéciaux et concurrentiels qui peuvent être plus bas que les tarifs-types et tiennent compte généralement du volume de trafic et des coûts d'exploitation plus bas résultant des économies d'échelle. Bien que les expéditeurs dont les intérêts sont désavantagés par l'application de ces tarifs puissent question-

On the other hand, water carriers licensed under Part II of the *Transport Act* were and still are required to file standard tariffs of tolls with the Commission which set out the maximum level of rates such carriers may charge for passengers and/or freight for all distances covered by operating authorities granted by the Commission. Such tariffs require approval by the Commission before they can come into effect and invariably reflect rate levels high enough to cover all operating costs which a carrier may perceive to exist on any given route. In addition to standard tariffs, carriers are also permitted to issue special and competitive tariffs which may be lower than those set out in a standard tariff and usually reflect such considerations as traffic volume and lower operating costs associated with economies of scale. While these tariffs may be challenged by shipper interests disadvantaged under their application, and are subject to the jurisdiction of the Commission, they do not require specific formal approval.

ner leur validité et que ces tarifs soient soumis à la compétence de la Commission, ils n'ont pas besoin d'une approbation officielle particulière.

Au cours des récentes audiences, la plupart des intervenants se sont déclarés généralement d'accord avec le fait que le Comité des transports par eau devrait continuer d'exercer un certain niveau de contrôle sur les tarifs, particulièrement en ce qui a trait aux taux maximaux pour protéger les collectivités éloignées et les petits expéditeurs.

Un grand nombre d'intervenants ont exprimé de l'appréhension au sujet du fait qu'on n'avait pas accordé une attention appropriée à la promulgation et à l'affichage public des tarifs des transporteurs. Les règlements présentement en vigueur exigent que les transporteurs par eau affichent toutes leurs listes de tarifs à l'intention du public dans leur bureau principal et dans toutes leurs succursales principales. Les transporteurs doivent aussi afficher à l'intention du public, aux agences secondaires, leurs listes s'appliquant en direction ou en provenance des ports ou des régions qui leur sont contiguës. Les transporteurs doivent aussi afficher dans un endroit bien à la vue dans ces agences un avis attirant l'attention sur l'endroit où les listes de tarifs sont déposées à l'intention du public, pendant les heures de bureau; les personnes agissant au nom des transporteurs dans ces endroits doivent aussi fournir pour inspection, sur demande, toute liste de tarifs requise.

a) Action à court terme

Le Comité ne peut pas modifier les dispositions mandatoires de la *Loi sur les transports* ou ne pas en tenir compte; il n'est donc pas possible d'y introduire d'importantes modifications d'ordre pratique se rapportant aux conditions de fonctionnement actuelles et aux relations entre le transporteur et l'expéditeur qu'on trouve présentement sur le fleuve Mackenzie et dans l'Arctique de l'Ouest. La législation exige actuellement que les transporteurs détenant des permis déposent leurs tarifs-types maximaux et que la Commission fasse l'étude de ces tarifs et les approuve. Dans l'avenir immédiat, cette pratique devra donc se poursuivre, mais le Comité continue à reconnaître que cette façon de procéder crée certaines difficultés pour les plus petits transporteurs se livrant à des activités d'affrètement,

During the recent hearings, there was general agreement by most parties that the Water Transport Committee should continue to exercise some degree of control over tariffs, particularly with respect to a ceiling on maximum rates in order to protect isolated communities and small shippers.

Concern was expressed by many parties that the present system for the promulgation and public exposure of carriers' tariffs was not being adequately addressed. Regulations presently in force require water carriers to post all tariff schedules for public inspection at their head office and principal branch offices. Carriers are also required to post for public inspection at agency points their tariff schedules applying from or to the ports or areas contiguous thereto. Carriers are also required to post in a prominent place at such agencies a notice directing attention to the place where tariff schedules are kept on file for public inspection during office hours; and parties responsible for the carriers at such points are required to produce, on request, any schedule required for inspection.

(a) Short-Term Action

The Committee cannot vary or ignore the mandatory provisions of the *Transport Act* and it is therefore not possible to introduce sweeping pragmatic changes which would address the actual operating conditions and carrier/shipper interface found on the Mackenzie and Western Arctic today. Legislation currently requires all licensed carriers to file maximum standard tariffs and requires the Committee to examine and approve such tariffs. Therefore, this practice must continue in the immediate future but the Committee continues to recognize that this procedure creates some difficulties for smaller carriers involved in charter operations and will continue to deem the actual operating tariffs of such carriers to constitute maximum tolls contemplated by those provisions of the *Transport Act* relating to standard tariffs. The Committee

et il continuera à considérer que les tarifs de transport actuels de ces transporteurs constituent les taxes maximales envisagées par les dispositions de la *Loi sur les transports* relatives aux tarifs-types. Le Comité fera aussi l'étude des règlements présentement en vigueur ayant trait au dépôt des tarifs, dans l'intention d'instaurer un système moins rigide et plus en harmonie avec la réalité des conditions de transport sur les voies navigables du Nord du Canada.

b) Solutions à long terme

Toute recommandation allant au-delà des solutions à court terme énoncées plus haut exigerait qu'on amende la *Loi*; d'après les témoignages reçus par le Comité et compte tenu des conditions de fonctionnement qui existent sur le Mackenzie et dans l'Arctique de l'Ouest, il y a un certain nombre de solutions qui méritent considération.

(I) La première solution serait l'abandon complet de la réglementation des tarifs et de la publication et du dépôt des tarifs pour cette région. Les frais de transport ne seraient déterminés que par la concurrence ou à la suite de négociations directes entre les transporteurs et les expéditeurs concernés. Une telle solution pourrait être avantageuse pour les expéditeurs qui contrôlent de gros volumes de trafic, mais elle pourrait entraîner l'abandon des petits expéditeurs et des collectivités éloignées face à l'application de frais de transport excessifs. En se fondant sur les témoignages reçus, le Comité croit qu'il faut conserver une certaine forme de protection pour les petits expéditeurs et les collectivités éloignées.

(II) Une deuxième solution consisterait dans l'adoption de règlements sélectifs par marchandise ou par classe de service, c'est-à-dire le réapprovisionnement des collectivités d'une part, et de l'autre, les besoins de l'exploration et de la mise en valeur des ressources. Cependant, lorsque les transporteurs acheminent les marchandises suivant les mêmes conditions, ils pourraient fixer comme bon leur semble les taux de transport applicables à des marchandises identiques

will also examine current regulations relating to the filing of tariffs with the intention of providing a less rigid system more closely attuned to the realities in existence on Canada's northern waterways.

(b) Long-Term Options

Provisions beyond the scope of short-term options as set out above would require amendments to legislation; and, on the basis of evidence presented to the Committee and the operating environment which exists on the Mackenzie and Western Arctic, a number of options would appear worthy of consideration.

(I) The first option would be to completely abandon rate regulation and the issuance and filing of tariffs for this area. Transportation charges would be determined solely by competition or as the result of direct negotiations between carriers and shippers concerned. This might prove advantageous for shippers who control large volumes of traffic but it could also result in the abandonment of small shippers and isolated communities to the application of excessive freight charges. On the basis of the evidence before it, the Committee believes that some form of protection must remain for small shippers and isolated communities.

(II) A second option would be to introduce selective regulation by commodity and/or class of service, i.e. community resupply versus exploration and resource development requirements. However, where no operational differentiation is made by carriers in handling such traffic, the choice of rate levels on the same or similar commodities might be left to the caprice of carriers attempting to maximize revenue, to the detriment of shippers.

ou semblables en vue d'en tirer le plus de recettes possibles, au détriment des expéditeurs.

En outre, un tel régime encouragerait les parties sans scrupules à falsifier leurs factures pour profiter des tarifs inférieurs exigibles en situation non réglementée, à moins qu'il n'incite les transporteurs non réglementés à employer les mêmes tactiques pour enlever du trafic aux transporteurs réglementés et ainsi diminuer l'assiette de leurs recettes.

(III) Une solution finale serait de remplacer le système actuel, abandonné pour les chemins de fer en 1967, par un régime réglementaire qui se rattache de façon plus étroite à celui qui existe aujourd'hui pour ces derniers transporteurs. Dans ce système, les transporteurs devraient afficher publiquement leurs tarifs de base à des endroits accessibles à tous les expéditeurs intéressés. Les transporteurs devraient compiler les tarifs comme ils le font présentement et les déposer aux bureaux de la Commission. Des dispositions prévues dans les règlements permettraient aux personnes qui s'objectent à l'application de ces tarifs de déposer une plainte auprès de la Commission, qui aurait les pouvoirs voulus pour prendre toute action corrective qu'elle juge nécessaire, compte tenu des réalités du milieu où se produisent les activités du transport dans le système du Mackenzie et dans l'Arctique de l'Ouest. Un tel processus irait au-delà des dispositions présentes de l'article 23 de la *Loi nationale sur les transports* qui donnent souvent naissance à des procédures longues et coûteuses.

Le Comité est en faveur de la mise en oeuvre de cette dernière solution.

8. PRATIQUES ET MÉTHODES D'ÉMISSION DES PERMIS

a) Durée des permis

La *Loi sur les transports* impose un régime réglementaire où les permis sont annuels; cette façon de faire a été universellement condamnée lors des audiences comme étant déraisonnable et impraticable. Incidemment, la même réaction s'était produite lors des audiences du Comité en

In addition, such a regime would create a challenge to unscrupulous parties to deliberately falsify their bills to take advantage of lower rates found in the unregulated environment. Or, conversely, for unregulated carriers, using similar tactics, to siphon off regulated traffic and diminish the revenue base of regulated carriers.

(III) A final option would be to replace the current system, abandoned for railways in 1967, by a regulatory environment more closely related to that which exists for these latter carriers today. Under such a system, there would be a requirement for public display of basic tariff information at locations available to all interested shippers. Carriers would be required to compile tariffs as at present and file such tariffs with the Commission. Provisions would exist for parties objecting to the application of such tariffs to complain to the Commission and the Commission would be empowered to take whatever remedial action it perceives to be warranted within the realities of the operating environment found on the Mackenzie Watershed and Western Arctic. Such process would have to go somewhat beyond current provisions contemplated by section 23 of the *National Transportation Act* which often result in lengthy and expensive adversarial proceedings.

The Committee favours the implementation of the final option.

8. LICENSING PRACTICES AND PROCEDURES

(a) Duration of Licences

The current regulatory regime of issuing annual licences, as provided for in the *Transport Act*, was universally condemned at the hearing as being unreasonable and impracticable. This, incidentally, was also the reaction to annual licences during the Committee's hearings in

1977. L'émission de permis pour une aussi courte période de temps crée, pour les transporteurs, des problèmes sérieux qui affectent leur planification et les décisions relatives à leurs investissements. De plus, la procédure d'émission de permis annuels représente des coûts importants tant pour les transporteurs que pour la Commission.

À court terme, dans les limites imposées par les dispositions existantes de la *Loi sur les transports*, le C.T.E. voit deux solutions possibles. Il peut soit poursuivre le système présent d'émission de permis annuels ou demander au gouverneur en conseil la permission d'émettre des permis pour une période de temps plus longue.

À plus long terme, un permis émis pour une période de temps indéfinie ou un permis accordé pour une période de temps fixe avec une disposition en prévoyant le renouvellement automatique serait évidemment préférable à un permis accordé pour une période de temps fixe. Dans le cas d'un permis pour une période fixe, le problème est celui-ci: au début de la période, le transporteur a devant lui assez de temps pour bien planifier son travail, mais à mesure que le temps passe, il voit arriver de plus en plus rapidement la fin de cette période et il fait face, à peu de choses près, aux mêmes incertitudes que s'il avait un permis annuel.

Les permis accordés pour une période indéfinie, ou pour un terme fixe avec clauses de renouvellement automatique, devraient naturellement être sujet à révocation ou à annulation si le transporteur ne se conformait pas aux termes ou aux conditions de son permis, ou si le permis tombait en désuétude. On a suggéré, lors des audiences, qu'on devrait considérer un permis comme tombé en désuétude si le transporteur est inactif pendant deux saisons consécutives.

Au cours des audiences, on a exprimé de l'appréhension concernant la durée des permis, et le Comité convient que le processus annuel d'obtention de ces permis est une source de frustrations. Le Comité recommande donc de tenir compte, lors de l'étude de tout amendement à la législation actuelle, de la possibilité d'émettre un permis de durée indéfinie ou un permis à terme fixe avec renouvellement automatique. Pour le moment, le Comité peut

1977. The issuance of licences for such a short time-period creates major problems for the carriers in terms of planning and investment decisions. In addition, there are significant costs involved with the annual licensing procedure both from the standpoint of the carriers and the Commission.

In the short term, within the constraints of the existing provisions of the *Transport Act*, the W.T.C. has two basic options. It can either continue with the present annual licensing system or it can apply to the Governor in Council for approval to issue licences for a longer period.

In the longer term, an open-ended licence for an indefinite period or a licence for a fixed period with an automatic roll-over provision would obviously be preferable to a licence for a fixed period of time. The problem with a fixed-term licence is that, while it provides a carrier with an adequate time horizon for planning purposes in the early years of the licence, as the carrier approaches the expiry date of a fixed-period licence he would face essentially the same uncertainties as with an annual licence.

Indefinite licences, or fixed-term licences with automatic roll-over provisions, would of course have to be subject to revocation or cancellation if the carrier did not fulfill the terms or conditions of his licence or if the licence became dormant. It was suggested at the hearings that a licence should be considered dormant if the carrier did not operate for two consecutive seasons.

Concern was expressed at the hearings on the subject of licence duration and the Committee recognizes that the annual licensing process is frustrating. The Committee recommends that in any review of the legislation the issuance of a licence of indefinite duration or of a fixed-term licence with automatic roll-over should be considered. For the time being, the Committee can seek the approval of the Governor in Council for a licence for a period

demander l'approbation du gouverneur en conseil pour un permis d'une durée supérieure à un an. Chaque demande pour un permis de plus d'un an sera considérée selon ses propres mérites. Le Comité agira de cette façon d'ici à ce que la *Loi* soit amendée.

b) Méthode d'émission des permis

Cette question comporte deux aspects dont l'un se rapporte au matériel alors que l'autre concerne la désignation de la région où un transporteur est autorisé à poursuivre ses activités. En ce moment, la *Loi sur les transports* exige qu'on émette un permis pour chaque élément de matériel spécifique au nom du transporteur. Il serait préférable d'émettre un permis au transporteur et de lui laisser le droit de décider du matériel qu'il désire utiliser. Une telle façon de procéder, avec ou sans une certaine forme de restriction sur la jauge brute immatriculée du matériel qu'un transporteur aurait le droit d'utiliser dans la poursuite de ses activités, permettrait à chaque transporteur d'organiser sa flotte pour exécuter son travail de la façon la plus efficace. Le Comité recommande d'incorporer une modification de ce genre dans tout amendement à la législation.

En ce qui a trait aux zones géographiques d'opérations, en vertu de la *Loi sur les transports* telle qu'elle existe actuellement, le Comité devra continuer à émettre des permis aux transporteurs leur donnant le droit de faire du transport entre des ports ou des lieux spécifiques et "tous les points entre ces ports ou ces lieux". Si on amende la *Loi*, il serait désirable de prévoir émettre des permis aux transporteurs pour des régions géographiques assez étendues comme le fleuve Mackenzie, l'Arctique de l'ouest et peut-être la région du delta.

c) Horaire de services

La *Loi sur les transports* permet au Comité d'imposer à un transporteur dans son permis un horaire de services (paragraphe 10(4)). On a inclus un tel horaire dans les permis émis aux transporteurs qui offrent des services de transport aux collectivités permanentes de façon à assurer un minimum de service pour ces collectivités. Un horaire de service dans cette région ne contient pas d'heures ou de dates déterminées de départs et d'arrivée. Étant donné les problèmes météorologiques et les niveaux d'eau

other than one year. Each application for a longer duration licence will be considered on its own merits. The Committee will proceed in this manner pending any legislative change.

(b) Method of Licensing

This issue involves two aspects, one of which is related to equipment while the other concerns the prescription of the area in which a carrier is permitted to operate. At the present time, the *Transport Act* requires that each specific piece of equipment be licensed in the carrier's name. It would be preferable to issue a licence to the carrier and to let him decide what equipment he wants to use. Such an approach, either with or without some restriction on the total gross registered tonnage a carrier would be permitted to operate, would make it easier for each carrier to tailor his fleet so as to operate in the most efficient manner. The Committee recommends that such a change be incorporated in any review of the legislation.

With regard to geographic areas of operation, under the current provisions of the *Transport Act*, the Committee will have to continue to license carriers to operate between specific ports or places and "all points in between". If the legislation is changed it would be advisable to provide for licensing carriers over fairly broad geographic areas such as the Mackenzie River, the Western Arctic and perhaps the Delta region.

(c) Schedule of Service

The *Transport Act* allows the Committee to impose a schedule of services on a carrier in its licence (s. 10(4)). This has been done in the licences of carriers providing service to permanent communities in order to ensure a minimum level of service to such communities. A schedule of service in this area does not contain specific times of departures and arrivals. Given the problems with weather and water levels in the area, that would not be realistic. Rather, it provides a tentative list of sailing dates and last

variables de cette région, une telle pratique ne serait pas réaliste. L'horaire indique plutôt les dates approximatives de départs ainsi que les dernières dates où le transporteur pourra recevoir les marchandises qu'il devra livrer à des collectivités spécifiées.

Un tel horaire est nécessaire pour permettre aux personnes habitant ces collectivités de s'organiser et de placer leurs commandes en temps opportun. Un horaire de service impose aussi au transporteur l'obligation de fournir réellement les services indiqués aux collectivités énumérées dans l'horaire.

En conséquence, le Comité a l'intention de continuer à imposer des horaires de services selon les circonstances.

d) Rapports statistiques requis

Au cours des audiences, un certain nombre de transporteurs ont fortement critiqué l'obligation de soumettre des rapports statistiques. Le Comité a l'intention d'éliminer les rapports statistiques mensuels que les transporteurs doivent présentement soumettre et de ne plus demander que des rapports annuels à l'avenir. On simplifiera aussi les exigences concernant les rapports pour tous les transporteurs. La principale simplification touchera les petits transporteurs qui ne devront faire qu'un rapport annuel ne comportant que des statistiques sommaires. De plus, tous les transporteurs pourront soumettre leurs statistiques sous une forme lisible par ordinateur, plutôt que selon le format écrit ordinaire. Le Comité consultera les transporteurs cet automne à ce sujet.

e) Application

Bien qu'on n'ait pas examiné cette question au cours des audiences, le Comité trouve que les mesures actuelles d'application sont insuffisantes. Le niveau des amendes a été établi il y a plusieurs années et devrait être augmenté à l'image des niveaux présentement en vigueur dans des lois de même nature. Le pouvoir de retenir les navires qui ont été utilisés en contravention de la *Loi* devrait être transféré à un autre organisme, étant donné qu'il n'y a pas de receveur des douanes dans la région. Le Comité a aussi l'intention d'aviser les usagers des services de transport par eau sur le réseau du fleuve Mackenzie qu'ils peuvent porter

dates for acceptance of goods for delivery to specified communities.

Such a schedule is necessary to allow for appropriate planning and ordering by people in the communities. A schedule of service also imposes an obligation on the carrier to actually provide the services indicated to the communities listed in the schedule.

Accordingly, the Committee intends to continue to impose schedules of services in appropriate circumstances.

(d) Statistical Reporting Requirements

During the hearings there was considerable criticism by a number of carriers with regard to the reporting requirements for statistical information. The Committee intends to eliminate the monthly statistical reports which carriers are currently required to submit and only require annual reports in the future. The reporting requirements will be simplified considerably for all carriers. The greatest simplification will be for small carriers who will be required to report only a few summary statistics once a year. In addition, all carriers will have the option of reporting the statistics in computer-readable form in lieu of filing them in a standard written format. A proposal will be forwarded this fall to the carriers for consultation on the matter.

(e) Enforcement

Although this subject was not discussed during the hearings, the Committee finds that the existing enforcement measures are insufficient. The level of fines was established a number of years ago and should be raised to reflect the current levels in other comparable legislation. The power to detain ships which have been operated in contravention of the *Act* should be transferred to another authority since there is no Collector of Customs in the region. The Committee also intends to advise users of water transport services on the Mackenzie system that they can complain to the Committee if they have any problems with carriers and the

plainte devant le Comité s'ils ont des probièmes de quelque nature avec les transporteurs et que le Comité est disposé à les aider à régler leurs problèmes.

9. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Nombre de recommandations ont découlé de l'enquête qu'a menée le Comité sur la délivrance de permis et sur les questions de réglementation y afférentes concernant le transport par eau sur le fleuve Mackenzie et dans les eaux canadiennes de l'Arctique de l'Ouest. La présente partie résume ces recommandations sous deux rubriques: les recommandations à court terme (c'est-à-dire les recommandations pouvant être mises à exécution dans le cadre législatif actuel) et les recommandations à long terme (c'est-à-dire celles qui ne pourront être implantées qu'aux termes d'une *Loi* révisée).

Recommandations à court terme:

Ces mesures peuvent être prises dans le cadre législatif actuel. Par conséquent, dans la foulée de son enquête, le Comité se propose de faire les démarches suivantes:

a) Il modifiera l'optique de la réglementation du transport maritime sur le réseau du Mackenzie qu'il avait adoptée dans son rapport de 1978. Il ne différenciera donc plus les permis d'après les marchandises à transporter, mais délivrera aux transporteurs des permis les autorisant à transporter des marchandises dans une zone géographique bien définie (c'est-à-dire entre certains "ports").

b) Il recommandera que les navires servant à la manoeuvre des ancres de plates-formes de forage et au ravitaillement ainsi que tous les remorqueurs soient exemptés de toute réglementation, conformément au paragraphe 12(2) de la *Loi sur les transports*, de sorte que les transporteurs puissent gérer leurs flottes avec une plus grande marge de manoeuvre.

c) Il examinera toutes les demandes de permis présentées par de nouveaux transporteurs qui ne desservent pas déjà la région visée, pour s'assurer qu'un

Committee is prepared to assist in resolving their problems.

9. SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

As a result of its Inquiry into the licensing practices and procedures and related regulatory matters pertaining to water transport on the Mackenzie River and in the Western Arctic the Committee has made a number of recommendations. These are summarized in this section of the Report under the headings of Short-Term Recommendations (i.e., those Recommendations that can be implemented under present legislation) and Long-Term Recommendations (i.e., those that could only be implemented under revised legislation).

Short-Term Recommendations

The following measures can be instituted under the present legislative provisions. Accordingly the Committee, as a result of this inquiry, will:

(a) Modify the approach towards the regulation of water transport on the Mackenzie system which was adopted in the Committee's 1978 report. No longer will there be any distinction made in licences on the basis of the commodities licensed to be carried. Rather, carriers will be licensed to transport goods in a specific geographic area (i.e. between certain "ports").

(b) Recommend that anchor handling/supply vessels and all tugs be exempted from regulation pursuant to subsection 12(2) of the *Transport Act* in order to allow carriers more flexibility in the management of their fleets.

(c) Review any licence applications by new carriers, not already serving the area, to ensure that there is a clearly identifiable need for such a service before licensing

service supplémentaire est bel et bien requis avant de les agréer. En outre, le Comité étudiera attentivement chaque demande des transporteurs en place désireux d'augmenter leur capacité, car il est très important de maintenir un réseau stable de services maritimes dans le Nord.

d) Il continuera d'approuver des tarifs maximaux exigibles sur le réseau du Mackenzie, conformément à la *Loi* actuelle, mais il continuera aussi de considérer que les tarifs réels d'exploitation des petits affréteurs correspondent aux taxes maxima prévues dans cette *loi*.

e) Il examinera les règlements en vigueur visant le dépôt des tarifs en vue d'en arriver à un système plus souple et mieux adapté aux conditions du Nord.

f) Il étudiera une à une les demandes de permis visant l'exploitation d'un service pendant plus d'un an. Le cas échéant, il demandera l'approbation du gouverneur en conseil.

g) Lorsque les circonstances le dicteront, il continuera d'imposer des horaires de services qui donneront le calendrier provisoire des voyages et des dates limites auxquelles les marchandises seront acceptées pour les livraisons à des collectivités particulières. Les horaires de services obligeront les transporteurs à assurer comme prévu leurs services aux collectivités figurant sur l'horaire.

h) Il simplifiera les exigences de rapport des données statistiques pour tous les transporteurs. Dorénavant, ils ne seront plus tenus de présenter des rapports mensuels, mais un seul rapport annuel concis.

Recommandations à long terme:

Après avoir mené son enquête, le Comité est arrivé à la conclusion que certaines modifications aux dispositions législatives actuelles

additional carriers. As well, the Committee will carefully assess each request by existing carriers for additional capacity, in view of the crucial importance of maintaining a stable network of water transportation services in the North.

(d) Continue to approve maximum tariffs on the Mackenzie system, as required by the current legislation. However, the Committee will also continue to deem the actual operating tariffs of smaller charter operators to constitute maximum tolls as required under the *Act*.

(e) Examine the current regulations relating to the filing of tariffs with a view to developing a less rigid system more closely attuned to conditions in the North.

(f) Consider each application for a licence for a period longer than one year on its own merits. In appropriate cases the Committee will seek the approval of the Governor in Council for such longer duration licences.

(g) Continue to impose schedules of services in appropriate circumstances. Such schedules will provide a tentative list of sailing dates and last dates of acceptance of goods for delivery to specified communities. A schedule of services will also impose an obligation on the carrier to actually provide the services indicated to the communities listed in the schedule.

(h) Simplify the statistical reporting requirements for all carriers, with monthly reports to be eliminated in favour of a concise annual report.

Long-Term Recommendations

As a result of this inquiry the Committee is of the opinion that amendments to certain legislative provisions would improve the trans-

permettraient d'améliorer les services de transport dans le Nord. Par conséquent, il recommande ce qui suit:

a) Que soit supprimée la distinction entre la réglementation du transport maritime sur le fleuve Mackenzie et dans les eaux canadiennes de l'Arctique de l'Ouest, en réglementant également le transport de marchandises en vrac dans l'Arctique de l'Ouest.

b) Que les permis soient délivrés aux exploitants plutôt qu'aux bâtiments et que la *Loi* prévoie une limite de capacité totale.

c) Que les dispositions prévoient la désignation de certaines zones géographiques dans les permis au lieu de la désignation des "ports" entre lesquels le titulaire peut exploiter son service.

d) Que les dispositions visant les tarifs soient modifiées en vue d'en arriver à une réglementation semblable à celle qui régit aujourd'hui l'industrie ferroviaire du Canada. Les transporteurs maritimes seraient ainsi tenus d'afficher les renseignements essentiels sur leurs tarifs à des endroits accessibles à tous les expéditeurs intéressés. Il leur incomberait également de déposer leurs tarifs courants auprès de la Commission. Les parties s'opposant à la mise en vigueur de ces tarifs pourraient porter plainte devant la Commission, qui aurait le pouvoir de prendre les mesures correctives indiquées.

e) Que les dispositions prévoient la délivrance de permis de durée indéterminée ou de durée déterminée avec renouvellement automatique.

f) Que l'on fortifie les mesures de contrôle en augmentant les amendes au niveau prévu dans les textes de loi analogues. Par ailleurs, le pouvoir de retenir des navires exploités contrairement aux dispositions de la *Loi sur les transports* devrait être conféré à une autre administration puisqu'il n'y a aucun receveur des douanes dans la région.

portation environment in the North and accordingly recommends that:

(a) The disparity between water transport regulation on the Mackenzie River and in the Western Arctic be eliminated by extending the regulation of the transport of bulk goods to the Western Arctic.

(b) Operators be licensed rather than individual pieces of equipment, with provision for a limitation on total capacity.

(c) Provision be made for the designation of certain geographic areas on the licences, rather than the present system which involves designating "ports" between which the licensee may operate.

(d) Tariff provisions be amended to provide a regulatory environment similar to that which exists for Canadian railways today. Under such a system there would be a requirement for public display of basic tariff information at locations available to all interested shippers. Carriers would be required to file their tariffs (as actually in use) with the Commission. Parties objecting to the application of such tariffs could complain to the Commission and the Commission would be empowered to take suitable remedial action.

(e) Provision be made for the issuance of licences of indefinite duration or for fixed-terms with automatic roll-over.

(f) Existing enforcement measures be strengthened by raising the level of fines to reflect current levels in comparable legislation. As well, the power to detain ships operated in contravention of the *Transport Act* should be transferred to another authority as there is no Collector of Customs in the region.

10. REMERCIEMENTS

Avant de terminer, nous tenons à remercier tous ceux qui nous ont fait part de leurs opinions et ceux qui se sont présentés devant nous. Les mémoires que nous avons entendus étaient tous très bien préparés, en dépit du préavis assez court que nous avions donné aux participants à l'audience.

Nous désirons remercier en particulier les deux grands transporteurs, la Société des transports du Nord Limitée et Arctic Transportation Limited, et leurs avocats qui ont su comprendre qu'il s'agissait bien d'une enquête du Comité et non d'une procédure accusatoire. Tous nous ont beaucoup aidés tout au long de l'audience.

Nous aurions voulu visiter toutes les collectivités visées, mais le manque de temps et d'argent nous en a empêchés. Nous avons néanmoins pu visiter plusieurs collectivités représentant diverses parties de la zone réglementée, puis entendre un échantillon d'utilisateurs et la plupart des transporteurs.

10. ACKNOWLEDGEMENTS

In closing this Report, we wish to thank all those who made their views known to us and those individuals who appeared before us. The representations we heard were well prepared even though the participants in the hearing had been given relatively short notice.

We would like particularly to thank the two large carriers, NTCL and ATL, and their lawyers who understood that this was an investigation by the Committee and not an adversarial proceeding. Their behaviour throughout the hearing was most helpful in this respect.

We would have liked to visit all of the communities concerned. That was not possible, due to both time and expense limitations. However, we were able to visit several communities representing different parts of the regulated area. We also heard from a cross-section of users and from most carriers.

APPENDICE I

COMITÉ DES TRANSPORTS PAR EAU

Ottawa

AVIS D'AUDIENCE

RELATIVE À la *Loi sur les transports* (S.R.C. 1970, chap. T-14);

ET RELATIVE À la *Loi nationale sur les transports* (S.R.C. 1970, chap. N-17);

ET RELATIVE À une enquête ayant pour but d'examiner les politiques et usages actuels du Comité quant aux procédures d'obtention de permis et la réglementation au sujet des services de transport par eau sur le fleuve Mackenzie et dans les eaux canadiennes de l'Arctique de l'ouest.

Dossier n° W2660.0.5

PRENEZ AVIS QUE le Comité des transports par eau de la Commission canadienne des transports tiendra des audiences publiques afin d'entendre les témoignages et les exposés au sujet des politiques et des usages auxquels il est fait référence en rubrique aux endroits et aux heures indiqués ci-dessous:

COMMENÇANT	ENDROIT	ADRESSE
Lundi, le 3 juin 1985 13h	Hay River, (T.N.-O.)	Banquet Room Ptarmigan Inn
Mardi, le 4 juin 1985 13h30	Norman Wells, (T.N.-O.)	Hall Royal Canadian Legion
Mercredi, le 5 juin 1985 10h	Inuvik, (T.N.-O.)	Banquet Room Eskimo Inn 133 Mackenzie Road
Vendredi, le 7 juin 1985 13h	Coppermine, (T.N.-O.)	Hall Recreation Complex

APPENDIX I

WATER TRANSPORT COMMITTEE

Ottawa

NOTICE OF HEARING

IN THE MATTER OF the *Transport Act* (R.S.C. 1970, c. T-14);

AND IN THE MATTER OF the *National Transportation Act* (R.S.C. 1970, c. N-17);

AND IN THE MATTER OF an Inquiry to examine the policy and practice of current licensing procedures and the related regulation of water transport services on the Mackenzie River and Canadian Western Arctic Waters.

File No. W2660.0.5

TAKE NOTICE THAT the Water Transport Committee of the Canadian Transport Commission will hold public hearings to hear evidence and submissions on the policy and practices referred to above at the following times and locations:

COMMENCING	LOCATION	ADDRESS
Monday, June 3, 1985 1:00 P.M.	Hay River, N.W.T.	Banquet Room Ptarmigan Inn
Tuesday, June 4, 1985 1:30 P.M.	Norman Wells, N.W.T.	Hall Royal Canadian Legion
Wednesday, June 5, 1985 10:00 A.M.	Inuvik, N.W.T.	Banquet Room Eskimo Inn 133 Mackenzie Road
Friday, June 7, 1985 1:00 P.M.	Coppermine N.W.T.	Hall Recreation Complex

Lundi, le 10 juin 1985 10h	Edmonton, (Alberta)	Court Room No. 49 4th Floor Law Courts Building Annex 1A Sir Winston Churchill Square	Monday, June 10, 1985 10:00 A.M.	Edmonton, Alberta	CourtRoom No. 49 4th Floor Law Courts Building Annex 1A Sir Winston Churchill Square

Mandat proposé

Au cours de l'année dernière, un certain nombre de questions importantes ayant des incidences sur la politique générale du Comité à l'égard de l'émission de permis en vertu de la *Loi sur les transports* et de la réglementation pertinente ont été soulevées. Dans ses décisions sur les demandes de permis pour l'année 1985, le Comité a indiqué que ces questions devraient être étudiées lors d'une enquête où on les considéreraient dans le contexte de solutions à long terme, plutôt que dans le contexte d'une demande reliée à une saison de navigation spécifique.

Le but de l'enquête est d'examiner la politique et les procédures actuelles d'émission de permis et de déterminer plus particulièrement s'il est nécessaire de continuer à protéger le transporteur chargé de pourvoir au ravitaillement des collectivités, quel est le niveau de compétition qui permettrait d'atteindre un service de transport maritime efficace et fiable, quelle devrait être la durée des permis et s'il est nécessaire de contrôler la capacité disponible. En abordant ces divers problèmes, le Comité est conscient qu'un certain nombre d'autres points s'y rapportent.

Sans limiter la portée de ce qui précède, le Comité invite les parties intéressées à lui faire part de leur opinion sur l'un ou plusieurs des points suivants:

1. Les besoins de transport actuels et futurs sur le fleuve Mackenzie et dans l'Arctique de l'ouest: le genre de service, les biens à transporter, la façon dont ils sont transportés et les effets des routes ou des autres modes de transport sur ces besoins.

2. Le cas échéant, les changements requis aux politiques et usages actuels du Comité quant à l'application de la réglementation au

Terms of Reference

During the last year, a number of important issues have been raised which have implications for the general policy of the Committee in issuing licences under the *Transport Act* and performing other related regulatory action. In issuing its decisions on 1985 licence applications, the Committee stated that these issues should be addressed during an inquiry which would consider them in the context of long-term solutions, rather than in the context of a licence application for a specific navigation season.

The purpose of this inquiry is to examine the policy and practice of current licensing procedures with particular reference to an assessment of the need for continued protection of the carrier providing community resupply services, the level of competition that would achieve an efficient and reliable water transport service, the duration of licence authority, and the need for capacity control. In addressing these issues, the Committee is aware of a number of related matters which bear upon these and other issues of concern.

Without limiting the foregoing, the Committee invites submissions on any or all of the following:

1. Present and future transportation requirements on the Mackenzie River and Western Arctic Waters in terms of types of service, commodities to be carried, traffic patterns, and the effect of alternate modes of transportation or routes on these requirements.

2. The changes, if any, required in current regulatory policies and practices of the Commission with regard to shipping on the

transport maritime sur le fleuve Mackenzie et les eaux canadiennes de l'Arctique de l'ouest; incluant, mais sans s'y limiter:

a) Les effets possibles de la compétition sur la qualité des services de transport dans la région et sur les transporteurs, incluant les effets sur les services de ravitaillement (prenant en considération les taux de fret, la fréquence et la fiabilité du service) et sur la viabilité des services de ravitaillement existants ainsi que sur le niveau de service fourni aux collectivités éloignées ou isolées;

b) Les implications des allégations quant à l'existence d'interfinancement (par exemple, lorsque les revenus provenant du transport de certains biens affectent les coûts du transport d'autres biens transportés à des taux non-compensatoires);

c) Le besoin de contrôler l'accès à la prestation de services de transport du ravitaillement ou de services au soutien des opérations d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles ou des deux;

d) La nécessité de faire une distinction entre les divers genres de services de transport (par exemple: transport à horaire fixe par opposition à service sans horaire, service destiné au ravitaillement par opposition à service destiné aux ressources, service à taux unitaire par opposition à affrètement),

e) Le besoin de contrôler l'envergure des flottes, incluant les conséquences d'un nombre excessif de navires sur l'émission des permis et sur les plus petits transporteurs;

f) La méthode d'établissement des taux de fret et le degré de contrôle nécessaire;

g) La question de savoir s'il est désirable d'exempter certaines classes de navires de l'application de la *Loi sur les transports*; si oui, pour quelles raisons;

Mackenzie River Watershed and Canadian Western Arctic Waters, including, but not limited to:

(a) the possible effects of competition on the quality of transportation service provided in the area and on the carriers, including the effect on resupply service (taking into account freight rates, service frequency and reliability), on the economic viability of existing resupply services, and on the level of service provided to remote or isolated communities;

(b) the implications of the alleged existence of cross-subsidization (e.g., when revenue from certain traffic affects the cost of transportation of other traffic carried at less than compensatory rates);

(c) the need for control of entry to service of either the resupply or resource sectors or both;

(d) the need for a distinction between types of water transport services (e.g., scheduled vs. unscheduled, resupply vs. resource, unit toll vs. charter);

(e) the need to control fleet capacity, including the impact of excess capacity on licensing and on smaller carriers;

(f) the method and degree of control necessary with regard to freight rates;

(g) the desirability of and reasons for exemption of certain classes of ships from the application of the *Transport Act*.

3. Y a-t-il lieu de modifier la façon dont le Comité émet les permis et les pratiques et les usages que le Comité suit dans ce domaine, plus particulièrement:

   a) La durée des permis;

   b) La façon dont les permis sont octroyés: aux transporteurs ou aux navires;

   c) La portée des permis: par exemple, devraient-ils être limités géographiquement, se rapporter à une route en particulier, ou à un port de base ou à des ports ou des lieux spécifiques?;

   d) La nécessité de déposer et/ou d'approuver un horaire de service et d'imposer l'obligation de maintenir cet horaire de service;

   e) La simplification des exigences relatives aux rapports de statistiques (par exemple: des données précises et pertinentes fournies mensuellement ou annuellement);

   f) Les autres modalités des permis et leur libellé.

Soumissions au Comité

Toute personne, organisation ou administration ayant l'intention de soumettre un document, une proposition ou une présentation, quant à l'un quelconque des objets des audiences publiques, devra, si possible, en déposer (10) copies le ou avant le 25 mai 1985.

Toute personne ayant l'intention de participer à l'audience est priée d'aviser le Comité avant le 25 mai 1985, de l'endroit où elle a l'intention de le faire.

On demande à tous les participants d'apporter un nombre suffisant de copies de leurs présentations afin d'en faire la distribution aux parties intéressées à l'audience et s'il ne leur a pas été possible de déposer leur document avant le commencement de l'audience, d'en fournir (10) copies à la Commission.

3. The changes, if any, required in current licensing practices and requirements, including:

   (a) duration of the licences;

   (b) method of licensing (e.g., by carrier or ships);

   (c) the system of licensing (e.g., by geographic area, particular route, base port of operation or specific ports or places);

   (d) the need for filing and/or approval of a schedule of services and for imposition of an obligation to maintain the schedule of service;

   (e) simplification of statistical reporting requirements (e.g., monthly or annual reliable and timely data);

   (f) other terms and conditions of licences and their wording.

Submissions to the Committee

Any person, organization or authority intending to present a brief, proposal or submission, respecting any matter within the scope of the Terms of Reference of these Public Hearings, is requested, if possible, to file ten (10) copies thereof on or before May 25, 1985.

Any person wishing to participate in the hearings is requested to advise the Committee by May 25, 1985, of his or her intention and of the location at which he/she intends to do so.

All parties participating in the hearing are asked to bring sufficient copies of their submission for distribution to interested parties at the hearing, plus, if it was not possible to file their submission prior to commencement of the hearing, ten (10) copies for the Commission.

Toute personne incapable d'assister à l'audience peut soumettre ses vues, par écrit, en anglais ou en français, au moins (10) jours avant la date d'ouverture de l'audience.

Les avis et soumissions doivent être adressés au Secrétaire, Comité des transports par eau, Commission canadienne des transports, Ottawa (Ontario) K1A 0N9, téléphone (819) 997-6489, télex 053-4195.

Quiconque désire témoigner ou s'adresser à la Commission en français doit en informer la Commission afin que les arrangements nécessaires soient effectués.

Les personnes handicappées, nécessitant des installations ou des services particuliers et ayant l'intention de témoigner ou de s'adresser à la Commission, doivent en informer la Commission au moins quinze (15) jours avant la date d'audience et la Commission essayera de les accommoder.

Fait le 6 mai 1985.

Persons unable to attend the hearing may submit their views in English or in French at least ten (10) days prior to the date of hearing.

Notices and submissions shall be addressed to the Secretary, Water Transport Committee, Canadian Transport Commission, Ottawa, Ontario, K1A 0N9, Telephone (819) 997-6489, Telex 053-4195.

Anyone wishing to give evidence or to address the Commission in French is requested to inform the Commission in order that the necessary arrangements can be made.

Disabled persons who require particular facilities or services, intending to give evidence or to address the Commission, should inform the Commission of those requirements at least fifteen (15) days in advance of the date of the hearing and the Commission will try to accommodate them.

DATED this 6th day of May, 1985.

Enquête sur le transport commercial par eau dans le réseau du Lac Athabasca.

Répertorié: Transport commercial par eau dans le réseau du Lac Athabasca

Comité des transports par eau: P. Langlois (président), A.-M. Trahan, c.r. et l'honorable J.C. Munro.

Rapport présenté au ministre des Transports
Date du rapport: le 15 avril 1985
Dossier nº: W2660.04

Transport par eau - Activités commerciales du transport maritime dans le réseau du Lac Athabasca - Tarifs marchandises - Services - Installations portuaires - Réglementation - Concurrence - Intérêt public.

En vertu de l'article 22 de la Loi nationale sur les transports, *la Commission canadienne des transports a mené une enquête sur le transport commercial par eau dans le réseau du lac Athabasca, après le retrait de la Société des transports du Nord Ltée (ci-après STNL). Le Comité des transports par eau (ci-après Comité) a donc analysé les activités maritimes dans cette région en 1984 afin d'y déterminer les secteurs susceptibles d'amélioration et de décider de la nécessité de maintenir la réglementation économique des services de transport par eau du réseau à l'étude.*

Une des questions principales analysées par le Comité visait l'augmentation des tarifs marchandises de cinquante pourcent de la société A. Frame Construction Ltd. (ci-après AFCL) par rapport à ceux offerts précédemment par la STNL en 1983 en vue de compenser pour les frais d'établissement du service et les coûts de location du matériel maritime. Le Comité a noté qu'une telle augmentation s'était avérée insuffisante, la AFCL ayant subi une perte en 1984.

En outre, le Comité a considéré les différentes plaintes formulées relativement aux installations portuaires et à la qualité du service, surtout du point de vue de la fiabilité et de la ponctualité.

An Inquiry into Commercial Water Transportation in the Lake Athabasca System.

Indexed as: Commercial Water Transportation in the Lake Athabasca System

Water Transport Committee: P. Langlois (Chairman), A.-M. Trahan, Q.C. and the Honourable J.C. Munro.

Report to the Minister of Transport
Date of Report: April 15, 1985
File No.: W2660.04

Water transport - Commercial Water Transportation in the Lake Athabasca System - Freight rates tariffs - Services - Terminal facilities - Regulation - Competition - Public interest.

Under section 22 of the National Transportation Act, *the Canadian Transport Commission carried out an inquiry into commercial water transportation in the Lake Athabasca system after the withdrawal of Northern Transportation Company Ltd. (hereinafter NTCL). Accordingly, the Water Transport Committee (hereinafter Committee) reviewed shipping operations in the Athabasca region in 1984 to identify areas for future improvement and report on the question of the continued need for economic regulation of water transport services in the region.*

A major issue examined by the Committee was the rise in freight rates tariffs of A. Frame Construction Ltd. (hereinafter AFCL) which were fifty percent higher than those of NTCL in 1983. The increase was to cover its start-up costs and the high cost of rental of marine equipment. The Committee noted that this rise was not sufficient, the AFCL having recorded a loss in 1984.

In addition, the Committee considered complaints regarding the lack of proper terminal facilities and the quality of service provided by AFCL, mainly in terms of its reliability and punctuality.

Quant à la nécessité de maintenir la réglementation économique des services de transport maritime dans ce secteur, le Comité a examiné différentes solutions de rechange et a adopté celle qui visait l'accroissement de la concurrence dans le cadre d'une certaine réglementation.

Par ailleurs, le Comité a jugé que chaque demande de permis devait être examinée séparément, que les transporteurs devraient jouir d'une liberté absolue quant à l'utilisation de leur matériel et qu'on n'entrevoyait pas prochainement l'ouverture des routes à longueur d'année dans cette région.

Recommandations: *Au terme de cette enquête, le Comité a recommandé l'application des divers principes directeurs proposés énoncés au rapport, l'établissement d'une méthode susceptible de diminuer les coûts de location du matériel maritime et l'amélioration des installations portuaires.*

N.D.L.R.

Seul le résumé de la présente enquête sur le transport commercial par eau dans le réseau du lac Athabasca apparait dans ce recueil. Toutefois, il est possible de se procurer une copie du rapport présenté au ministre des Transports auprès de la Commission canadienne des transports.

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.E. n° C.T.E. 1-84, datée du 12 janvier 1984.

RÉSUMÉ

Le problème

1. En juin 1982, la Société des transports du Nord Limitée (STNL) a informé le ministre des Transports qu'elle ne pourrait plus offrir de services de transport par eau dans la région du lac Athabasca à moins que le Gouvernement ne lui verse d'importantes subventions. À la demande du Ministre, la STNL a continué à offrir des services de transport pendant toute la saison de navigation de 1983. Pendant ce temps,

As to the question of the continued need for economic regulation in the Lake Athabasca system, the Committee considered various policy options and was in favour of the one for increased competition within a regulatory framework.

On the other hand, the Committee was of the opinion that each application for an annual licence should be judged on a case by case basis, that carriers should be allowed maximum flexibility to utilize their equipment and that the construction of all-weather roads in the foreseeable future appeared remote.

Recommendations: *In light of the foregoing, the Committee recommended the implementation of the general policy guidelines proposed in this report, the finding of a method to lower the marine equipment base costs and the provision of adequate terminal facilities.*

Editor's Note

The Executive Summary only of the actual Inquiry into Commercial Water Transportation in the Lake Athabasca System is published herein. However, a copy of the Report to the Minister of Transport is available upon request from the Canadian Transport Commission.

Decisions and Orders referred to

W.T.C. Decision No. W.T.C. 1-84, dated January 12, 1984.

EXECUTIVE SUMMARY

The Problem

1. In June 1982, Northern Transportation Company Limited (NTCL) informed the Minister of Transport that it could no longer continue to provide water transport services in the Lake Athabasca region without substantial government subsidies. At the request of the Minister, NTCL continued to provide the service throughout the 1983 shipping season. At the same time, the Water Transport Committee

le Comité des transports par eau (C.T.E.) de la Commission canadienne des transports (C.C.T.) contactait d'autres sociétés afin de déterminer dans quelle mesure elles étaient intéressées à desservir la région.

2. À la suite de ces démarches, le C.T.E. a reçu des requêtes de quatre transporteurs. Il a donc tenu une audience publique à Fort McMurray (Alberta), le 10 janvier 1984, afin de les examiner. Dans sa *décision n° C.T.E. 1-84* du 12 janvier 1984, le C.T.E. a accordé aux sociétés A. Frame Construction Ltd. (AFCL), Pine Creek Construction Ltd. (PCCL) et Norsask Marine Ltd. (NML) des permis d'exploitation les autorisant à fournir des services de transport par eau dans la région au cours de la saison de navigation 1984.

3. Par suite des plaintes formulées relativement à des prétendues infractions aux dispositions des permis d'exploitation, le C.T.E. a décidé, avec l'appui du ministre des Transports, de procéder à un examen de la réglementation économique et du transport commercial par eau dans la région du lac Athabasca en 1984. Cet examen avait pour objet d'identifier les secteurs susceptibles d'amélioration et de faire rapport au Ministre sur la question du maintien de la réglementation économique des services de transport par eau offerts dans la région.

4. Le C.T.E. a donc mené une enquête axée sur les services offerts en 1984, sur la nécessité de fournir des services de transport par eau à horaire fixe, sur les coûts et rendements de la réglementation économique ainsi que sur les différentes politiques qu'il serait possible de mettre en application pour assurer des services de transport continus aux fins de réapprovisionnement. Des audiences publiques ont été tenues à Stony Rapids (Saskatchewan) à Fort Chipewyan (Alberta) et à Fort McMurray (Alberta) en décembre 1984.

Conclusions du rapport

5. Pendant la saison de navigation 1984, les transporteurs maritimes ont réussi à assurer des services réguliers de réapprovisionnement aux collectivités de la région du réseau du lac Athabasca, mais non sans avoir éprouvé des problèmes. Au cours des audiences publiques,

(W.T.C.) of the Canadian Transport Commission (C.T.C.) canvassed potential replacements to determine their interest in serving the region.

2. The W.T.C. subsequently received applications from four prospective carriers and held a public hearing at Fort McMurray, Alberta on January 10, 1984 to consider the applications. In *Decision W.T.C. 1-84* dated January 12, 1984, the W.T.C. granted operating licences to A. Frame Construction Ltd. (AFCL), Pine Creek Construction Ltd. (PCCL) and Norsask Marine Ltd. (NML), to provide water transport services in the region for the 1984 shipping season.

3. As a result of complaints concerning alleged breaches of operating licences, the W.T.C., with the support of the Minister of Transport, decided to conduct a review of economic regulation and commercial water transportation in the Athabasca region in 1984. The purpose was to identify areas for future improvement and to report to the Minister on the question of the continued need for economic regulation of water transport services in the region.

4. Accordingly, an inquiry focussing on the 1984 operating experience, the need for scheduled water transport service, costs and benefits of economic regulation and policy options to ensure the availability of resupply transportation services was carried out by the W.T.C. Public hearings were held at Stony Rapids, Saskatchewan, Fort Chipewyan and Fort McMurray, Alberta in December 1984.

Findings of the Report

5. While shipping operations in the Lake Athabasca system in 1984 met the objective of ensuring regular resupply service to the remote communities in the region, the services were not performed without problems. During the course of the public hearings, a number of concerns

les parties intéressées ont soulevé de nombreuses questions relatives au transport dans cette région, à savoir:

1) le niveau des tarifs
2) la qualité du service
3) la protection de la marchandise
4) la réglementation et la déréglementation
5) les responsabilités du transporteur
6) les routes ouvertes à longueur d'année ou les routes d'hiver
7) le dragage et les aides à la navigation.

6. Lorsqu'elle a entrepris son service en 1984, la société AFCL a augmenté ses tarifs de 50 p. cent par rapport à ceux qu'exigeait la STNL au cours des années précédentes. Les collectivités ont jugé excessive l'augmentation des tarifs marchandises et craignaient ne pouvoir faire face aux hausses tarifaires que l'AFCL pourrait éventuellement leur imposer. Cette montée en flèche des tarifs marchandises est attribuable à deux facteurs: a) les tarifs qu'exigeait la STNL avant 1984 ne permettaient pas à cette dernière de réaliser un profit, et b) l'AFCL a fixé ses tarifs de façon à pouvoir absorber les frais d'établissement du service, et le coût élevé de la location du matériel maritime.

7. En dépit de cette forte augmentation, l'AFCL a subi une perte en 1984. Mais, si elle n'accuse pas de baisse importante au chapitre du trafic ou des recettes, tout indique que pour 1985, elle ne sera pas incitée à hausser ses tarifs marchandises du fait qu'elle n'a plus de frais d'établissement de service à payer. Cependant, une part importante des coûts de l'AFCL comprenait les frais de location du matériel maritime dont la moitié était attribuable à l'exploitation de 11 chalands de plus de 30 ans ayant perdu toute valeur. La société PCCL se voit elle aussi menacée par le coût élevé de la location du matériel.

8. Par ailleurs, certains se sont dits insatisfaits de la qualité du service offert par l'AFCL, surtout du point de vue de la fiabilité et de la ponctualité. Au commencement de la saison de navigation 1984, l'AFCL a eu du mal à mettre son matériel en place et a dû décaler son horaire de trois semaines, ce qui a perturbé tout le reste de ses activités de la saison. À ce problème s'est ajoutée l'insuffisance des installations portuaires à Fort MacKay (Alberta). En ce qui con-

germane to transportation in the region were raised by interested parties. The issues were:

(1) level of tariffs;
(2) quality of service;
(3) protection of goods;
(4) regulation/deregulation;
(5) carrier liability;
(6) all-weather or winter roads; and
(7) dredging and navigational aids.

6. With the initiation of its service in 1984, AFCL set its tariffs at a level 50 percent higher than that charged by NTCL in previous years. The communities considered these freight rates excessive and expressed concerns regarding their ability to absorb any future increases in tariffs. The reasons for this sudden and dramatic rise in freight rates are two-fold: (a) NTCL's tariffs prior to 1984 were not sufficient to generate a profit; and (b) AFCL's tariffs were established at a level intended to cover its start-up costs and the high cost of rental of marine equipment.

7. Despite the large increase in tariffs, AFCL recorded a loss in 1984. Barring any significant drop in the carrier's traffic or revenue, the disappearance of start-up costs in 1985 should alleviate the pressure on freight rates in the short run. However, the cost of leasing marine equipment represented a large proportion of AFCL's operating costs. Half of this leasing cost is owed NTCL for rental of 11 barges which are all in excess of 30 years old and fully depreciated. The problem of the high cost of equipment rental is also faced by PCCL.

8. Certain dissatisfaction was also expressed regarding the quality of service provided by AFCL, mainly in terms of its reliability and punctuality. At the start of the shipping season, AFCL encountered problems in getting its equipment in place which resulted in a delay of three weeks in commencing the 1984 operations. This delay subsequently affected the schedule for the rest of the operating season. The scheduling problem was also exacerbated by the

cerne la fréquence du service, l'AFCL a effectué vers chaque collectivité le même nombre, voire plus d'escales que ne l'avait fait la STNL en 1983. En outre, si le trafic le justifait, elle a augmenté la fréquence et la capacité de son service.

9. Utilisateurs et transporteurs se sont plaints des installations portuaires, surtout de celles à Fort MacKay. Les installations d'entreposage et les mesures de protection étant insuffisantes à Fort MacKay, une quantité considérable de marchandises destinées aux collectivités y ont été perdues ou avariées, essentiellement à cause de vols et d'intempéries. En outre, des installations d'accostage insuffisantes ont souvent retardé le chargement et le déchargement des bâtiments, ce qui a occasionné des dépenses considérables et pour l'expéditeur et pour le transporteur. Tous ces problèmes étaient en partie à l'origine de l'insatisfaction soulevée par les utilisateurs en 1984.

10. Le panel s'est également penché sur la nécessité de maintenir la réglementation économique des services de transport par eau dans le réseau du lac Athabasca. Trois solutions de rechange ont été examinées: (1) les contrats et les subventions, (2) la déréglementation et (3) l'accroissement de la concurrence dans le cadre d'une certaine réglementation.

11. Il semble que la première solution, soit les contrats et les subventions, ne soit guère mieux que la situation actuelle. Il est vrai que les arrangements contractuels garantiraient un service de réapprovisionnement aux collectivités isolées, mais ils ne sauraient répondre aux attentes du public qui voudrait pouvoir choisir le transporteur et les tarifs marchandises concurrentiels et le meilleur service. L'approche des sociétés de la Couronne, soit le versement de subventions pour l'exploitation de services de transport par eau dans la région, a été rejetée par le gouvernement fédéral en 1982.

12. La suppression progressive de toute réglementation constitue certe un objectif idéal à atteindre si elle permet d'accroître la concurrence. Toutefois, il semble qu'un tel processus soit peu avantageux pour la région de l'Athabasca en raison de la diminution prévue du trafic. En effet, la déréglementation comporte un risque, en ce qu'elle ne garantit pas que toutes les collectivités situées sur les bords du

lack of adequate terminal facilities at Fort MacKay, Alberta. As regards frequency of service, AFCL provided at least the same number of calls to each community as NTCL did in 1983. Where traffic warranted, increased frequency and capacity was provided.

9. Complaints were heard from both users and carriers regarding the lack of proper terminal facilities especially at Fort MacKay. The loss of and damage to goods destined for the communities was mainly attributed to pilferage and weather damage due to the lack of storage facilities and security measures at the terminal. Inadequate docking facilities also caused numerous delays in loading and unloading which proved costly to both shippers and carriers. These problems contributed to the dissatisfaction with the services in 1984.

10. The question of the continued need for economic regulation of water transport services in the Lake Athabasca system was also examined by the Panel. Three policy options were considered: (1) contracts and subsidies; (2) deregulation; and (3) increased competition within a regulatory framework.

11. The option of contracts and subsidies does not appear to be a viable alternative to what is presently in place. Although the contract approach would guarantee the resupply of isolated communities, it will not satisfy the public desire for freedom of choice of carrier, competitive freight rates and more efficient service. The subsidy or crown corporation approaches to the provision of water transport services in the region were also rejected by the Federal Government in 1982.

12. While a move to complete deregulation would represent an ideal goal if it results in a sustainable competitive environment, such an approach appears to hold little promise for the Athabasca because of the expectation of a decline in traffic. The inherent danger in this option is that there is no assurance that all communities on the lake will receive service at a reasonable cost. There is also the possibility of

lac continueront à profiter d'un service à un coût raisonnable. Il est également possible que l'absence de toute intervention gouvernementale amène la création d'un monopole au sein de l'industrie, qui est actuellement constituée d'un transporteur important et de deux petits transporteurs. Le risque est particulièrement grand lorsque la demande de service de transport est faible et stagnante et que la capacité se limite pratiquement au réseau, comme c'est le cas de l'Athabasca. Il importe de souligner que même les fervents de la libre concurrence qui se sont fait entendre au cours des audiences publiques ne semblent pas favoriser la déréglementation complète des services de transport par eau.

the existing configuration of the industry, namely one large and two small carriers, developing into a pure monopoly situation in the absence of any government intervention. This is particularly so in a situation of low and stagnant demand and where capacity is virtually locked in the system as is the case in the Athabasca. It is worth noting that the parties who argued most strongly for open competition at the public hearings did not appear to go as far as advocating complete deregulation, as such, of the industry.

13. Quant à la troisième solution, qui vise l'accroissement de la concurrence et le maintien d'une certaine réglementation, le panel a tenté de l'adapter dans la mesure du possible, aux besoins et aux exigences des participants aux audiences publiques. Les utilisateurs se sont déclarés presque unanimement en faveur d'une concurrence accrue et de la délivrance d'un permis à au moins deux transporteurs à horaire fixe. Il faut en effet créer une situation de concurrence qui ne détruise pas l'équilibre fragile entre les trois variables suivantes: a) le volume du trafic; b) la capacité autorisée par les permis et c) la rentabilité des transporteurs. Le marché de l'Athabasca est actuellement à la baisse, et la capacité autorisée par les permis satisfait déjà la demande. En outre, la perte d'une part du marché compromettrait fort probablement la rentabilité et les services du transporteur à horaire fixe.

13. The third option of increased competition within a regulatory framework was tailored by the Panel, to the extent possible, to the needs and requirements espoused at the hearings. The users were almost unanimous in their support for increased competition and the licensing of two scheduled carriers as a minimum. The precise degree of competition required must necessarily provide a delicate balance between: (a) traffic volume; (b) capacity licensed; and (c) carrier profitability. The Athabasca market is a declining one and there is already adequate capacity in the system. Moreover, a substantial reduction in the market-share of the scheduled carrier would most certainly jeopardize its economic viability and its services.

14. Le panel est d'avis qu'on pourrait, non sans risque, retirer les avantages d'une concurrence accrue à titre d'essai en 1985, en assouplissant la réglementation et en limitant les interventions du C.T.E., au contrôle de l'accès au marché, de la capacité des transporteurs et les augmentations tarifaires. On supprimerait les mesures de protection favorisant le transporteur à horaire fixe, et on accorderait aux trois transporteurs qui assurent actuellement les services de transport dans le réseau de l'Athabasca, un permis les autorisant à transporter n'importe quel type de marchandises en provenance et à destination de tous les ports et collectivités de la région. La capacité actuellement autorisée dans le réseau ne changerait pas, mais toute requête déposée par un transporteur en vue d'utiliser du matériel supplémentaire sera comparée aux estimations

14. The Panel is of the opinion that the benefits of increased competition could be achieved, with some risk, by relaxing the regulations and limiting W.T.C. intervention, on an experimental basis beginning in 1985, to control of entry, capacity and tariffs. The protection afforded the scheduled service would be lifted. The three carriers presently operating in the system would be licensed to serve any or all traffic between any or all ports and places in the region. The capacity presently in the system would be maintained at its present level; however, applications by carriers to license additional equipment will be assessed against the best available estimates of the total demand. The number of calls provided to each community will be decided by the individual carrier within the limitation of its capacity. The carrier having filed a schedule of

les plus justes de la demande globale. Il reviendra à chaque transporteur de décider du nombre d'escales qu'il effectuera à chaque collectivité, suivant les limites de sa capacité. Dès qu'un horaire de service aura été approuvé par le C.T.E., le transporteur concerné devra s'y conformer.

service would have to abide by that schedule once it is approved by the W.T.C.

15. Pour mettre en oeuvre ces principes directeurs, le C.T.E. devra considérer séparément chaque requête dont il aura été saisi avant de rendre une décision dans le cadre du processus annuel de delivrance de permis. Les transporteurs jouiraient d'une liberté absolue dans l'utilisation de leur matériel, ce qui leur permettrait de minimiser leurs coûts d'exploitation. Lorsque la demande ne justifie pas la prestation de deux services à la fois, un transporteur pourrait expédier les marchandises de ses clients sur les bâtiments d'un autre transporteur. Le C.T.E. surveillerait de près le réseau, obtiendrait des statistiques exactes auprès des transporteurs et interviendrait au besoin en prenant les mesures indiquées pour s'assurer que toutes les collectivités bénéficient d'un service continu de transport par eau.

15. The foregoing general policy guidelines would have to be implemented by the W.T.C. in its annual licensing decisions on a case by case basis. Carriers would be allowed maximum flexibility to utilize their equipment economically and minimize cost. Where traffic is lean and does not justify duplication of service, a carrier may ship its customers' goods on another carrier. The W.T.C. would closely monitor the system, obtain reliable statistics from the carriers and intervene whenever necessary, with appropriate measures, to assure continued availability of service to all communities in the region.

16. Au cours des audiences publiques, on a soulevé la question de la responsabilité du transporteur en ce qui concerne les marchandises perdues, avariées ou livrées en retard, et on s'est interrogé sur certaines pratiques touchant l'établissement des tarifs marchandises et l'inscription des prix sur les connaissements. La commission d'enquête est cependant d'avis qu'il s'agit là de questions juridiques de nature contractuelle que le C.T.E. devra étudier à la lumière des règles qui régissent le transport maritime intérieur.

16. Representations were made at the public hearings relating to the question of carrier liability for loss of and damage to goods and delay in delivery of goods as well as practices relating to freight rates and charges appearing on bills of lading. The Panel is of the view that these are matters of contract and statute which require W.T.C. consideration in the context of inland water transportation in general.

17. Enfin, les collectivités ont exprimé leurs préoccupations à l'égard de la nécessité des routes ouvertes à longueur d'année ou des routes d'hiver, du dragage et des aides à la navigation dans le réseau de l'Athabasca. Le panel estime lui aussi que, lorsque la chose est possible, l'ouverture des routes à longueur d'année constitue à long terme le meilleur moyen de résoudre les problèmes de transport et de satisfaire aux besoins de développement économique de la région. Cependant, étant peu problable que ces routes soient construites dans un avenir rapproché, les collectivités devront continuer à recourir

17. Finally, the communities made representations concerning the need for all-weather or winter roads and the continued need for dredging and navigational aids in the Athabasca system. The Panel concurs that all-weather roads, if feasible, would provide the best long-term solution to the region's transportation problems and economic development needs. However, the construction of such roads in the foreseeable future appears remote, leaving the marine mode to satisfy the majority of the freight transportation needs of the region. As these matters are outside the powers of the

au service maritime pour l'expédition de la plupart de leurs marchandises. Même si ces questions ne sont pas du ressort de la C.C.T., le panel a jugé bon de les mentionner dans son rapport, à l'intention des administrations responsables.

18. Après une étude attentive de tous les documents soumis au cours de l'enquête, nous avons fait trois recomnandations qui portent sur les principes directeurs proposés, le coût élevé de la location du matériel maritime et l'insuffisance des installations portuaires.

C.T.C., the Panel have noted them in this report for the attention of the appropriate authorities.

18. Having carefully weighed all material presented in the course of this inquiry, the Panel made three recommendations. These relate to the proposed general policy guidelines, the high cost of marine equipment rental and the lack of adequate terminal facilities.

COMITÉ DES TRANSPORTS PAR CHEMIN DE FER

RAILWAY TRANSPORT COMMITTEE

Relative à l'application des Règlements de la Commission canadienne des transports à l'exploitation du matériel de meulage des rails appartenant à la Speno Rail Services Company; et

Relative à une enquête menée par M. J.H. Turner, en vertu de l'article 81 de la Loi nationale sur les transports, sur l'exploitation du matériel de meulage des rails de la Speno et à son rapport en date du 14 octobre 1983.

In the matter of the applicability of the regulations of the Canadian Transport Commission to the operation of rail-grinding equipment owned by Speno Rail Services Company; and

In the matter of an investigation by Mr. J.H. Turner, pursuant to section 81 of the National Transportation Act, into the operation of Speno rail-grinding equipment and his report dated October 14, 1983.

Répertorié: Speno Rail Services Company (Re)

Indexed as: Speno Rail Services Company (Re)

Comité des transports par chemin de fer: J.A.D. Magee (président), J.F. Walter et R.J. Orange.

Railway Committee: J.A.D. Magee (Chairman), J.F. Walter and R.J. Orange.

Date de la décision: le 30 novembre 1984
Ordonnance nº: R-37621
Date de l'ordonnance: le 9 janvier 1985
Dossier nº: 43757

Date of Decision: November 30, 1984
Order No.: R-37621
Date of Order: January 9, 1985
File No.: 43757

Transport par chemin de fer - Exploitation d'un train de meulage sur les voies du CN - S'il y a infraction aux Règlements de la Commission canadienne des transports - *Intérêt public.*

Railway transport - Operation of rail-grinding equipment on CN's property - Whether violations of the Canadian Transport Commission's Rules - *Public interest.*

Lors d'un examen de routine, un agent de sécurité régional a noté certaines infractions aux règlements et ordonnances de la Commission canadienne des transports concernant l'exploitation du matériel de meulage des rails de la Speno Rail Services Company (ci-après Speno) sur la propriété de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (ci-après CN). Le Comité des transports par chemin de fer (ci-après Comité) a donc ordonné au CN de cesser toute exploitation de cet appareil sur ses voies et a tenu une audience publique. De plus, il a émis une ordonnance provisoire *autorisant le train de la Speno à circuler sous certaines conditions.*

During a routine observation trip, a Regional Operations Safety Officer noted violations of the Canadian Transport Commission's Rules and Regulations as to the operation of the Speno Rail Service Company's (hereinafter Speno) rail-grinding equipment on the Canadian National Railway Company's (hereinafter CN) property. Consequently, the Railway Transport Committee (hereinafter Committee) directed CN to cease operating the equipment on its rail lines and held a public hearing. The Committee also issued an Interim Order *allowing the Speno machine to operate under certain conditions.*

Décision: *Le Comité a jugé que la méthode actuelle d'exploitation du train de meulage de la Speno, le RMS-1, respectait la sécurité des employés de chemin de fer et du peuple canadien. Toutefois, il a ajouté que l'exploitation de cet appareil serait parfaitement sécuritaire dans la*

Decision: *The Committee was of the opinion that the present method of operating the Speno rail-grinding machine, the RMS-1, was secure enough to ensure the safety of the railway employees and the public. Nevertheless, it concluded that the safe operation of this equipment*

mesure où les conditions émises lors de l'autorisation provisoire seront devenues permanentes. Il a donc émis la présente ordonnance.

Le Comité a noté que le certificat "A" que détenait actuellement les opérateurs du Speno suffisait pour pouvoir manoeuvrer l'équipement en toute sécurité. Ayant reçu une formation rigoureuse, ces opérateurs n'étaient point tenus d'être qualifiés aux termes des règlements d'exploitation des compagnies ferroviaires. Vu la nature spéciale du RMS-1, ils n'effectuaient que certains travaux spécialisés ne requérant point cette exigence. Par conséquent, le Comité a conclu que la formation spécialisée du mécanicien de locomotive n'était pas requise en l'occurrence. En outre, le Comité a ajouté que le terme "mécanicien" au paragraphe 238(3) devait s'interpréter de façon à inclure l'opérateur du RMS-1.

would be achieved only if the conditions imposed in the Interim Order *would become permanent. Accordingly, the Committee issued the present* Order.

The Committee stated that the Speno operators with "A" Book qualifications were qualified to handle the machine safely. They were highly trained to take care of every facet of the equipment and therefore they should not be required to be qualified according to CN's operating rules. Due to the specialized nature of the RMS-1, the Committee concluded that the specialized training which locomotive engineers must have was not necessary in the case at hand. In addition, the Committee indicated that the word "engineer" in subsection 238(3) should be construed so as to include the Speno operator.

Décisions et ordonnances citées

Ordonnance générale n° 0-9 de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1173.
Ordonnance générale n° 0-10 de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1171.
Ordonnance générale n° 0-21 de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1169.

Decisions and Orders referred to

General Order No. 0-9 of the Canadian Transport Commission, C.R.C. 1978, c. 1173.

General Order No. 0-10 of the Canadian Transport Commission, C.R.C. 1978, c. 1171.

General Order No. 0-21 of the Canadian Transport Commission, C.R.C. 1978, c. 1169.

Lois citées

Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 2, 226, 238(3).
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 81.

Statutes referred to

Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 2, 226, 238(3).
National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 81.

Règlements cités

Règlement n° 0-8 de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1175.

Regulations referred to

Regulations No. 8, Uniform Code of Operating Rules, C.R.C. 1978, c. 1175.

Comparutions

K.W. Thompson, avocat général adjoint, Commission canadienne des transports; S.A. Cantin, avocat général, Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada; R.M. McLearn,

Appearances

K.W. Thompson, Assistant General Counsel, Canadian Transport Commission; S.A. Cantin, General Solicitor, Canadian National Railway Company; R.M. McLearn, Solicitor, Canadian

avocat, Canadien Pacifique Limitée; E.G. Abbott, secrétaire exécutif, Association des syndicats de cheminots du Canada, aidé de D.V. McDuffe, Travailleurs unis des transports et J.P. Riccucci, Fraternité des ingénieurs de locomotives.

Témoins

John Sebesta, coordonnateur des projets spéciaux, CN Rail, Montréal (Québec); Edward G. Wilkins, surintendant général adjoint, CN Rail, Winnipeg (Manitoba); James H. Turner, coordonnateur, accidents, Comité des transports par chemin de fer, Hull (Québec); Stephen D. Hook, agent de sécurité régional, Comité des transports par chemin de fer, Toronto (Ontario); Albert Rivoire, vice-président, Ingénierie, Speno Rail Services Company, Syracuse (New York); Donald Hibbler, opérateur d'équipement, Speno Rail Services Company, Renova (Pennsylvanie); Bob Hudson, vice-président exécutif et directeur général, Speno Rail Services Company, Syracuse (New York); Joseph W. Konkin, président directeur général, Fraternité des ingénieurs de locomotives, Lignes CN, Winnipeg (Manitoba); J. Wesley Lyster, vice-président, Fraternité des ingénieurs de locomotives, Calgary (Alberta); D.V. McDuffe, représentant législatif du Canada, Travailleurs unis des transports, Ottawa (Ontario).

ORDONNANCE

APRÈS étude des témoignages, documents et arguments présentés aux audiences publiques relatives à cette affaire et conformément à la décision du Comité, en date du 30 novembre 1984, laquelle constitue l'annexe 1 ci-jointe,

LE COMITÉ PAR LA PRÉSENTE ORDONNE:

1. Que l'autorisation provisoire d'exploiter le train de meulage de rails RMS-1 de la Speno Rail Services Company ("le RMS-1") accordée par le Comité le 20 juin 1983, devienne permanente.

2. Que l'opérateur du RMS-1 entre les points de meulage détienne un certificat de niveau "A" conformément au *Règlement n° 0-8* de la

Pacific Limited; E.G. Abbott, Executive Secretary, Canadian Railway Labour Association, assisted by D.V. McDuffe, United Transportation Union and J.P. Riccucci, Brotherhood of Locomotive Engineers.

Witnesses

John Sebesta, Coordinator, Special Projects, CN Rail, Montreal, Quebec; Edward G. Wilkins, Assistant General Superintendent, CN Rail, Winnipeg, Manitoba; James H. Turner, Accident Coordinator, Railway Transport Committee, Hull, Quebec; Stephen D. Hook, Regional Officer Operations Safety, Railway Transport Committee, Toronto, Ontario; Albert Rivoire, Vice President - Engineering, Speno Rail Services Company, Syracuse, New York; Donald Hibbler, Equipment Operator, Speno Rail Services Company, Renova, Pennsylvania; Bob Hudson, Executive Vice-President and General Manager, Speno Rail Services Company, Syracuse, New York; Joseph W. Konkin, General Chairman, Brotherhood of Locomotive Engineers, CN Lines, Winnipeg, Manitoba; J. Wesley Lyster, Vice-President, Brotherhood of Locomotive Engineers, Calgary, Alberta; D.V. McDuffe, Canadian Legislative Representative, United Transportation Union, Ottawa, Ontario.

ORDER

UPON consideration of the proceedings, evidence and argument presented at the public hearings held in this matter and in compliance with the Decision of the Committee dated November 30, 1984 which is attached hereto as Schedule 1,

THE COMMITTEE HEREBY ORDERS:

1. That the interim authority to operate the Speno Rail Services Company's RMS-1 rail-grinding equipment ("the RMS-1"), which was granted on June 20, 1983 by this Committee be made permanent.

2. That the operator of the RMS-1 between grinding sites be the holder of "A" Book certification under the Canadian Transport

Commission canadienne des transports, *Règlement unifié d'exploitation*, C.R.C. 1978, chap. 1175.

3. Que l'opérateur du RMS-1 entre les points de meulage satisfasse les exigences de l'*ordonnance générale n° 0-9* de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1173, concernant l'acuité visuelle, l'aptitude à percevoir les couleurs et la sensibilité auditive.

4. Que le RMS-1 soit muni d'un chasse-pierres répondant aux dispositions de l'*ordonnance générale n° 0-10* de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1171.

5. Que le RMS-1 soit muni d'un dispositif de contrôle de la sécurité répondant aux dispositions de l'*ordonnance générale n° 0-21* de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1169.

DÉCISION

Audience tenue à Hull (Québec) le 20 juin 1983, à Ottawa (Ontario) les 6 et 7 décembre 1983 et à Hull (Québec) le 24 janvier 1984.

INTRODUCTION

Le 5 avril 1983, au cours d'une inspection de routine effectuée dans le cadre de ses fonctions, un agent de sécurité régional a examiné du matériel de meulage de rails exploité sur la subdivision Beachburg de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (ci-après le CN). Le matériel roulant a été identifié comme le train de meulage de rails Speno RMS-1 lequel appartenait à la Speno Rail Services Company ("Speno") de Syracuse Est (New York) et était exploité par elle.

L'agent de sécurité a noté certaines infractions au *Règlement n° 0-8*, du *Règlement unifié d'exploitation* (RUE) de la Commission, mais aussi ce qu'il considère être la non-observation des exigences de l'*ordonnance générale n° 0-9* (portant sur l'acuité visuelle, la perception des couleurs et la sensibilité auditive des employés des compagnies de chemin de fer), de l'*ordonnance générale n° 0-10* (régissant les normes applicables aux appareils de sécurité des chemins de fer, en particulier des normes concer-

Commission *Regulations No. 0-8, Uniform Code of Operating Rules*, C.R.C. 1978, c. 1175.

3. That the operator of the RMS-1 between grinding sites meet the requirements concerning visual acuity, colour perception and hearing of Canadian Transport Commission *General Order No. 0-9*, C.R.C. 1978, c. 1173.

4. That the RMS-1 be equipped with a pilot meeting the requirements of Canadian Transport Commission *General Order No. 0-10*, C.R.C. 1978, c. 1171.

5. That the RMS-1 be equipped with a safety control device meeting the requirements of Canadian Transport Commission *General Order No. 0-21*, C.R.C. 1978, c. 1169.

DECISION

Heard in Hull, Quebec on June 20, 1983, in Ottawa, Ontario on December 6 and 7, 1983 and in Hull, Quebec on Janurary 24, 1984.

INTRODUCTION

On April 5th, 1983 a Regional Operations Safety Officer, during his routine tour of duty, observed the operation of rail-grinding equipment on the Canadian National Railway Company ("CN Rail") Beachburg Subdivision. The equipment was identified as an RMS-1 Speno rail grinder which was owned and operated by the Speno Rail Services Company ("Speno") of East Syracuse, New York.

The Safety Officer observed violations of the Commission's *Regulations No. 0-8, Uniform Code of Operating Rules*, ("UCOR") as well as what he considered to be non-compliance with the requirements of *General Order No. 0-9* (governing the determination of visual acuity, colour perception and hearing of railway employees), *General Order No. 0-10* (governing railway safety appliance standards, particularly standards relating to pilots and footboards on locomotives) and *General Order No. 0-21* (gov-

nant les chasse-pierres et les marchepieds dans les locomotives) et de l'*ordonnance générale n° 0-21* (régissant l'inspection et l'entretien du matériel de traction).

Le 3 juin 1983, le Comité des transports par chemin de fer (C.T.C.F.) a ordonné au CN de cesser l'exploitation du train de meulage de rails Speno sur sa propriété jusqu'à ce que les modifications nécessaires aient été apportées et que des dispositions aient été prises en vue d'exploiter le train conformément aux règles et aux règlements de la Commission.

Le 16 juin 1983, le C.T.C.F. a publié un avis annonçant qu'une audience publique commencerait le 20 juin 1983. L'audience publique a été convoquée à Hull en vue d'entendre les présentations de diverses parties concernant l'exploitation de la Speno Rail Services Company et de son train de meulage de rails, le RMS-1. Le panel du Comité a alors fait la déclaration suivante au cours des débats:

> (traduction) Nous avons entendu les présentations des parties et les dépositions des témoins concernant l'exploitation sans danger du train de meulage de rails Speno. Étant donné que les agents de la Speno ne sont pas présents à l'audience et qu'ainsi ils ne peuvent pas nous fournir un bon nombre de faits dont nous aurions besoin pour prendre une décision finale sur la question, nous avons décidé d'ajourner les débats jusqu'à l'obtention de données supplémentaires.
>
> Nous nous proposons d'ordonner à un ou plusieurs de nos agents de mener une enquête exhaustive sur cette question et de nous faire part de ses constatations, ou leurs constatations. À la reprise de l'audience, l'agent comparaîtra et témoignera et sera soumis à un contre-interrogatoire.
>
> Nous espérons également que les représentants de la Speno assisteront à la prochaine phase de l'enquête afin de parfaire notre appréciation des responsabilités techniques de l'opérateur.
>
> Nous publierons un avis de la prochaine phase de cette enquête.
>
> Entre temps, nous sommes prêts à autoriser la circulation du train Speno à condition

erning the inspection and maintenance of motive power equipment).

On June 3, 1983, the Railway Transport Committee ("R.T.C.") directed CN Rail to cease operating the Speno rail-grinding equipment on its property, until necessary modifications were made and arrangements put in place to operate the equipment in accordance with the Commission's rules and regulations.

On June 16, 1983 the R.T.C. issued a notice that a public hearing would take place commencing on June 20, 1983. The public hearing was convened in Hull to hear submissions by various parties concerning the operations of the Speno Rail Services Company and its rail-grinding equipment, the RMS-1. At that time the Committee Panel issued the following statement from the bench:

> We have listened to the submissions of the parties and the evidence of the witnesses respecting the safe operation of the Speno rail-grinding equipment. Because the Speno officers are not here to provide many of the factual items we would require to make a final disposition of this matter, we have decided to adjourn these proceedings until we have further data.
>
> We plan to direct one or more of our officers to investigate this matter fully and to report to us on his findings, or their findings. At a resumed hearing, the officer will appear and testify and be subject to cross-examination.
>
> We would also hope that Speno representatives would attend the next phase of this inquiry in order to enhance our appreciation of the technical responsibilities of the operator.
>
> We will provide notice of the next phase of this investigation.
>
> Meanwhile, we are prepared to permit the Speno equipment to operate provided that a

qu'une personne agréée à titre de détenteur du livret "A", le fasse circuler entre les points de meulage. Cette autorisation provisoire d'exploitation est accordée à la condition que nos agents soient convaincus que le pilote répond aux exigences et que les dispositifs de contrôle de la sécurité soient en place et fonctionnent adéquatement.

L'audience a été ajournée jusqu'à nouvel ordre.

Le 29 juin 1983, James H. Turner, Coordonnateur, accidents, travaillant à la Direction de l'exploitation et de l'entretien du Comité des transports par chemin de fer a été nommé en vertu de l'article 81 de la *Loi nationale sur les transports* en vue d'enquêter sur les activités de la Speno Rail Services Company relativement à l'exploitation sans danger du train de meulage de rails. Le 14 octobre 1983, le rapport de M. Turner a été présenté au C.T.C.F. et distribué à toutes les parties intéressées.

L'audience a été convoquée de nouveau à Ottawa le 6 décembre 1983 et s'est poursuivie pendant deux jours dans le but d'étudier le rapport de M. Turner et d'entendre des témoignages supplémentaires.

Le rapport de l'agent de sécurité régional, le rapport d'enquête de M. Turner et les éléments de preuve cités à l'audience publique représentent un abrégé des plus complets des faits, des observations et des opinions lesquels forment maintenant le dossier public.

HISTORIQUE

Au cours d'un voyage de routine effectué sur son territoire le 5 avril 1983, l'agent de sécurité régional, M. Stephen D. Hook est monté à bord du RMS-1, le train de meulage de rails de la Speno Rail Services Company, à Ottawa (Ontario). Le train se composait d'une locomotive diesel EMD F40 de la General Motors de 2000 H.P., d'un wagon plat (surmonté d'une maison mobile prévue pour loger l'équipe de train), d'un wagon-citerne (contenant de l'eau et du carburant), de 5 wagons de meulage articulés, d'un deuxième wagon-citerne (contenant de l'eau et du carburant) et d'une deuxième loco-

person qualified as an A-Book holder actually operates the equipment between grinding sites. This interim operating authority is granted contingent upon our officers being satisfied that the pilot and the safety control devices are in place and functioning properly.

The hearing was then adjourned until further notice.

On June 29, 1983 James H. Turner, Accident Coordinator with the Operations and Maintenance Branch of the Railway Transport Committee, was appointed under section 81 of the *National Transportation Act*, to investigate the operations of Speno Rail Services Company concerning the safe operation of the Speno rail-grinding equipment. Mr. Turner's report was submitted to the R.T.C. and then circulated to all interested parties on October 14, 1983.

The hearing was reconvened in Ottawa on December 6, 1983 and continued for two days in order to consider Mr. Turner's report and to hear further evidence.

The Regional Operations Safety Officer's report, Mr. Turner's Inquiry report and the evidence adduced at the public hearing represent a most complete compendium of facts, observations and opinions, which now form the public record.

BACKGROUND

During a routine observation trip over his territory on April 5, 1983, Regional Operations Safety Officer Stephen D. Hook entrained on RMS-1, the Speno Rail Services Company's rail-grinding equipment at Ottawa, Ontario. The equipment consisted of a 2000 H.P. General Motors EMD F40 diesel locomotive coupled to a flat car (loaded with a mobile home for the accommodation of the railway's train crew), a tank car (containing water and fuel), an articulated 5 car set of rail-grinding equipment, a second tank car (containing water and fuel), and a second 2000 H.P. General Motors EMD

motive diesel EMD F40 de la General Motors de 2000 H.P., soit un total de deux locomotives et de huit wagons.

L'agent a signalé avoir observé les infractions suivantes au RUE:

Règle 14(1)	-	sifflet aux passages à niveau
Règle 17	-	mettre le phare avant en veilleuse
Règle 30	-	il faut sonner la cloche de la locomotive aux passages à niveau
Règle 34	-	faire part de l'indication des signaux fixes
Règle 210C	-	compréhension des ordres de marche

(Voir appendice "A")

Il a aussi signalé que les essais des freins du train n'ont pas été effectués adéquatement comme l'exige le livret CN 696, article 17.4 (Voir appendice "B").

L'agent a en outre noté que les employés de la Speno Rail Services qui faisaient fonctionner le train de meulage de rails ne détenaient pas de livret "A" certifiant qu'ils étaient qualifiés en vertu du RUE. Ceci était une infraction au *Règlement n° 0-8 du Règlement unifié d'exploitation*, Partie 1, "Examen sur les règles du Règlement unifié" de la Commission. Les mêmes employés n'avaient pas les qualités requises pour répondre aux exigences de l'*ordonnance générale n° 0-9 du Règlement sur l'examen de la vue et de l'ouïe des employés de chemin de fer* qui régit l'acuité visuelle, la perception des couleurs et la sensibilité auditive.

L'agent était aussi d'avis que les locomotives utilisées n'étaient peut-être pas conformes aux exigences de l'*ordonnance n° 0-10 du Règlement sur les normes applicables aux appareils de sécurité des chemins de fer* de la Commission, particulièrement en ce qui concerne les pilotes. En outre, les locomotives n'étaient pas équipées d'un dispositif de contrôle de la sécurité comme le requiert l'*ordonnance générale n° 0-21 du Règlement sur le matériel de traction des chemins de fer* de la Commission.

Les infractions susmentionnées ont été portées à la connaissance du Comité. Après un

F40 diesel locomotive for a total of 2 locomotives and 8 cars.

The Officer reported having observed the following violations of the UCOR:

Rule 14(1)	-	whistle at public crossings
Rule 17	-	headlight to be dimmed
Rule 30	-	engine bell to be rung at public crossings
Rule 34	-	communication of indication of fixed signals
Rule 210C	-	understanding of train orders

(See Appendix "A")

He also reported that a proper test of the train brakes had not been made, as required by CN Rail Form 696, Section 17.4 (See Appendix "B").

It was the Officer's further observation that the employees of Speno Rail Services, who were operating the rail-grinding equipment, were not in possession of an "A" certificate to certify that they had qualified in that classification under the UCOR. This was a violation of the Commission's *Regulations No. 0-8, Uniform Code of Operating Rules*, Part 1, "Examination on the Rules of the Uniform Code". The same employees were not qualified to meet the requirements of the Commission's *General Order No. 0-9, Railway Vision and Hearing Examination Regulations*, which governs the determination of visual acuity, colour perception and hearing.

The Officer was of the opinion that the locomotives being used might not meet the requirements of the Commission's *General Order No. 0-10*, the *Railway Safety Appliance Standards Regulations*, particularly with regard to pilots. Furthermore, the locomotives were not equipped with a safety control device as is required by the Commission's *General Order No. 0-21*, the *Railway Motive Power Equipment Regulations*.

The reported violations were made known to the Committee. After an exchange of telexes

échange de télex avec le CN, qui est la compagnie ferroviaire exploitante, le C.T.C.F. lui a ordonné de cesser l'exploitation du train jusqu'à ce que les modifications nécessaires aient été apportées et que les dispositions aient été prises en vue d'exploiter le train conformément aux règles et règlements de la Commission. Le Comité a en outre fait savoir que la question serait étudiée à une audience publique qui devait avoir lieu le 20 juin 1983 à Hull (Québec).

L'audience publique avait été convoquée pour un jour. Ce jour-là nous avons publié une déclaration ordonnant la nomination d'un agent du C.T.C.F. pour enquêter pleinement sur la question et rendre compte au panel de ses constatations. Nous avons aussi déclaré que nous étions prêts à autoriser le train de Speno à circuler entre temps, à condition qu'un détenteur de livret "A" conduise lui-même le train entre les points de meulage. L'autorisation d'exploitation temporaire n'avait été accordée que si les agents étaient convaincus que le pilote satisfaisait aux exigences et que les dispositifs de contrôle de la sécurité étaient en place et fonctionnaient adéquatement.

Le 23 juin 1983, le CN a fait savoir par télex qu'il s'était conformé aux conditions exigées par le panel de l'audience. Le RMS-1, le train de meulage de rails Speno serait manoeuvré par un détenteur de livret "A" entre les points de meulage. Un dispositif rajusté de contrôle de la sécurité avait été installé et les essais auraient lieu à Winnipeg. Des dispositions avaient alors été prises afin qu'un agent du bureau régional du C.T.C.F. de Winnipeg contrôle l'équipement et assiste à l'essai du dispositif rajusté de contrôle de la sécurité.

Le 29 juin 1983, James H. Turner a été nommé en vertu de l'article 81 de la *Loi nationale sur les transports* en vue d'enquêter pleinement sur la question. Il a présenté son rapport au panel le 12 septembre 1983 et ce rapport a été traduit, imprimé et distribué à toutes les parties au dossier, le 14 octobre 1983.

L'audience publique a repris à Ottawa le 6 décembre 1983.

with CN Rail as the operating railway, the R.T.C. directed CN Rail to cease operating the equipment until necessary modifications were made and arrangements in place to operate the equipment in accordance with the Commission's rules and regulations. The Committee further advised that the matter would be considered at a public hearing to take place on June 20, 1983 in Hull, Quebec.

The public hearing convened for one day, at which time we issued a statement directing that an officer of the R.T.C. be appointed to investigate the matter fully and to report to the Panel on his findings. We also stated that we were prepared to permit the Speno equipment to operate in the meantime provided that a person qualified as an "A" Book holder actually operated the equipment between grinding sites. The interim operating authority was also made contingent upon our officers being satisfied that the pilot and the safety control devices were in place and functioning properly.

On June 23, 1983 CN Rail advised by telex that the conditions required by the hearing Panel had been met. RMS-1, the Speno rail-grinding equipment would be operated by a qualified "A" Book holder between grinding sites; a safety reset control device had been installed and would be tested in Winnipeg. Arrangements were then made for an officer of the R.T.C.'s Winnipeg Regional Office to inspect the equipment and witness the testing of the safety reset control device.

On June 29, 1983 James H. Turner was appointed under section 81 of the *National Transportation Act* to investigate the matter fully. He submitted his report to the Panel on September 12, 1983 and it was translated, printed and distributed to all parties of record on October 14, 1983.

The public hearing resumed in Ottawa on December 6, 1983.

ÉLÉMENTS DE PREUVE

a) Le CN

Serge A. Cantin, avocat du CN, a commencé son exposé en disant que le CN se sert du train de meulage de rails de la Speno Rail Services, désigné sous le nom de RMS-1, comme unité de travaux auto-propulsée. C'est une unité de travaux fabriquée sur commande, à but particulier, conçue uniquement pour le meulage de l'usure ondulatoire et manoeuvrée, en vertu d'un contrat signé entre le CN et la Speno Rail Services, par des employés de Speno Rail Services particulièrement formés à cette fin. Ce train est exploité et manoeuvré sous la direction d'un chef de train du CN qui a les qualités requises aux termes du *Règlement n° 0-8* et de l'*ordonnance générale n° 0-9*, pour en garantir la conformité avec le RUE, les instructions générales d'exploitation et les instructions de l'indicateur. Il a déclaré que c'était la une pratique courante et conforme à la manière dont le CN et d'autres compagnies ferroviaires qui relèvent du Comité exploitent des unités de travaux auto-propulsées comme la voiture Sperry, l'appareil de remplacement des rails, les grues, les désherbeuses, les pulvérisateurs. Il a déclaré que ces pièces d'équipement répondaient aux normes de sécurité les plus élevées. M. Cantin a ajouté que l'*ordonnance générale n° 0-10* régit les appareils de sécurité des locomotives et qu'à son avis elle ne s'applique pas au matériel de travaux auto-propulsé. Cependant, le Speno RMS-1 est muni d'un chasse-pierres en vue de protéger le meulage des rails en hiver et de répondre aux dispositions du paragraphe 502(1) de l'*ordonnance générale n° 0-10* (maintenant l'article 502).

Parallèlement, il a allégué que le paragraphe 28(1) (maintenant l'article 30) de l'*ordonnance générale n° 0-21* régit les dispositifs de sécurité du matériel de traction et ne s'applique pas aux unités de travaux auto-propulsées. Cependant, en raison des préoccupations de sécurité exprimées par le Comité, le CN, de concert avec la Speno Rail Services Company a pris des dispositions en vue d'installer des dispositifs rajustés de contrôle de la sécurité dans les deux cabines de contrôle du RMS-1.

EVIDENCE

(a) CN Rail

Serge A. Cantin, counsel for CN Rail, made an opening statement that CN Rail operates the Speno Rail Services rail-grinding machine, designated RMS-1, as a self-propelled unit of work equipment. It is a custom-manufactured, special purpose unit of work equipment, designed solely for grinding rail and operated under contract between CN Rail and Speno Rail Services by specially-trained Speno Rail Services employees. In both the working and travelling modes, it is operated under the direction of a CN Rail conductor who is qualified under *Regulations No. 0-8* and *General Order No. 0-9*, to ensure compliance with the UCOR, General Operating and Timetable instructions. He stated that this is common practice and consistent with the manner in which CN Rail and other railways under the Committee's jurisdiction operate self-propelled units of work equipment such as the Sperry rail car, rail change-out machine, cranes, weeders and sprayers. He asserted that the operation of these pieces of equipment meets the highest standards of safety. Mr. Cantin added that *General Order No. 0-10* governs safety appliances on locomotives and, in his view, it does not apply to self-propelled work equipment. However, the Speno RMS-1 is equipped with a pilot to protect the winter rail-grinding operations and this meets the specifications of *General Order No. 0-10*, subsection 502(1) (now section 502).

Similarly, he argued that *General Order No. 0-21*, subsection 28(1) (now section 30) governs safety devices in motive power equipment and does not apply to units of self-propelled work equipment. However, because of the safety concerns expressed by the Committee, CN Rail, in co-operation with Speno Rail Services Company, arranged for the installation of reset safety control devices on both control cabs of the RMS-1.

Le premier témoin du CN, John Sebesta, Coordonnateur des projets spéciaux, a présenté un film et des diapositives sur le fonctionnement et les composantes du RMS-1. Dans un exposé qui accompagnait la présentation de diapositives il a souligné les caractéristiques de l'équipement, les qualités, les connaissances et les fonctions de l'opérateur.

M. Sebesta a informé l'audience qu'à la suite d'une demande faite par la Fraternité des ingénieurs de locomotives pour que l'on fasse appel aux mécaniciens de locomotive pour manoeuvrer le RMS-1, la question a été soumise à l'arbitrage. Le jugement arbitral daté du 11 mai 1983 a porté qu'un mécanicien de locomotive n'était pas requis. La décision stipulait ce qui suit:

> Le train de meulage de rails Speno est une pièce d'équipement complexe dont la seule fonction est le meulage des rails. Il se compose d'environ dix unités articulées, qui ne peuvent pas être facilement séparées. Pour un profane, il a vraiment l'air d'un train et ses deux unités motrices, une à chaque extrémité, ressemblent assurément à des locomotives. À certains égards, et dans certains contextes, il peut être tout à fait approprié de se référer à cet équipement en parlant de train et à ses deux unités motrices de locomotives. Cependant, en dépit de sa taille et de sa complexité l'équipement constitue un seul appareil, du moins lorsqu'il est utilisé aux fins auxquelles il était destiné c'est-à-dire le meulage des rails, et toutes ses parties constituantes sont solidaires. Il en va de même des unités motrices dont le rôle n'est pas seulement de fournir de la force motrice, mais également de contrôler l'opération elle-même de meulage des rails. Les opérateurs situés dans les unités motrices dirigent non seulement le mouvement du matériel comme un tout, mais le fonctionnement de l'équipement de meulage également. En réalité tout le train fonctionne comme une seule pièce d'équipement complexe.
>
> Après examen, je suis convaincu que cet équipement, lorsqu'il sert aux fins pour lesquelles il a été destiné et conçu,

The first witness for CN Rail, John Sebesta, Co-ordinator of Special Projects, gave a film and slide presentation on the operation and components of the RMS-1. In narration of the slide presentation, he outlined the salient characteristics of the equipment, the operators' qualifications, knowledge and duties.

Mr. Sebesta informed the hearing that, as a result of a request from the Brotherhood of Locomotive Engineers that locomotive engineers be used to operate the RMS-1, the matter was put before an Arbitrator. The Arbitrator's Award, dated May 11, 1983, decided that a locomotive engineer was not required. The Decision provided as follows:

> The Speno Rail-grinding Machine is a complex piece of equipment whose sole function is rail-grinding. It consists of some ten articulated units, not easily separated. To the untrained eye, it certainly looks like a train, and its two power units, one at each end, certainly look like locomotives. For some purposes and in some contexts, it may be quite proper to refer to this equipment as a "train" and to its power units as "locomotives". Despite its size and complexity, however, this equipment, at least when used for the purpose for which it was intended, rail-grinding, constitutes one machine, and all of its constituent parts play a role in the achievement of that purpose. This is true even of the power units, whose role is not only to provide motive power, but also to control the rail-grinding operation itself. The operators, located in the power units, control not only the motion of the equipment as a whole, but the functioning of the grinding equipment as well. The whole "train" does in fact function as one complex piece of machinery.
>
> Upon consideration, I am satisfied that this equipment, when in service for the purposes for which it was intended,

constitue en fait une seule unité d'un mécanisme auto-propulsé en ce sens qu'il n'est pas déplacé par du matériel de traction indépendant mais par un moteur qui fait partie intégrante du train de meulage lui-même.

On reconnaît que les mécaniciens de locomotive ne manoeuvrent pas les voitures de contrôle des rails Sperry que la compagnie a utilisées. Parallèlement, une grue automotrice n'est pas un moteur pour lequel un mécanicien de locomotive serait nécessairement requis.

Le témoin a poursuivi sa déposition en démontrant au moyen de diapositives comment l'exploitation du RMS-1 à titre d'unité de travaux était analogue à l'utilisation d'autres unités d'entretien des voies, comme la voiture de contrôle des rails Sperry, les grues diesel-électriques, l'équipement de remplacement des rails et le train de meulage Loram.

M. Sebesta a aussi exposé les fonctions d'un chef de train-pilote et les qualités qu'il doit posséder lorsqu'il conduit une unité de travaux.

M. Edward G. Wilkins, Directeur, Conception du service était le deuxième témoin du CN. Il a décrit le bloc à propulsion du RMS-1. Il a déclaré qu'il a certains points communs avec une locomotive ordinaire, mais que Speno Rail Services l'avait considérablement modifié et qu'ainsi leur similitude se limitait à l'apparence générale et à la fonction de propulsion. Il a dit que le système de freinage était un système 26-L qui contrôle le système de freins à air dans tout le réseau de l'équipement, lequel est similaire à celui d'un train. M. Wilkins a aussi décrit comment les employés de Speno effectuaient les tests de freinage.

Les témoins du CN, MM. Sebesta et Wilkins ont été contre-interrogés par E.G. Abbott de l'Association des syndicats de cheminots du Canada (ASCC) qui a questionné les différences techniques entre la conduite d'un RMS-1 et celle d'une locomotive ordinaire qui était utilisée auparavant avec l'ancien équipement Speno. M. Cantin a résumé

designed, does in fact constitute one unit of self-propelled machinery, in that it is not moved by independent motive power, but by a power source integrated with and part of the grinding machine itself.

It is acknowledged that locomotive engineers do not operate the Sperry Rail Test Cars which the company has used. Similarly, a self-propelled crane is not an "engine", for which a locomotive engineer would necessarily be required.

The witness proceeded to demonstrate, through the slide presentation, how the operation of the RMS-1 as a piece of work equipment, was similar to other maintenance-of-way applications, such as the Sperry test cars, diesel-electric cranes, rail-change-out equipment and the Loram grinding unit.

Mr. Sebesta also outlined the duties of a pilot-conductor when he accompanies a piece of work equipment and the qualifications he must possess.

The second witness for CN Rail was Edward G. Wilkins, Manager of Service Design. He described the power propulsion unit on the RMS-1. He stated that it had some similarities to a standard locomotive, but that Speno Rail Services had made considerable modifications and that apart from general appearance and propulsion function, the similarities ended. He described the braking system as a 26-L brake, which controlled the air brake system throughout the complex of the equipment similar to that of a train. Mr. Wilkins also described the manner in which the Speno employees conducted brake tests.

The CN Rail witnesses, Messrs. Sebesta and Wilkins, were cross-examined by E.G. Abbott, Executive Secretary of the Canadian Railway Labour Association ("CRLA"), who questioned the technical differences between the driving of the RMS-1 and an ordinary locomotive as was formerly used with the old Speno equipment.

l'échange de vues en déclarant que la principale différence résidait dans la conception du wagon, mais non dans le fonctionnement de l'équipement lorsqu'il circule.

Mr. Cantin summarized the interchange by stating that the main difference was in the design of the car but not in the operation of the equipment while in the travel mode.

Pendant le contre-interrogatoire que leur a fait subir l'avocat de la Commission, M. K.W. Thompson, les témoins n'ont pas voulu admettre que le RMS-1 pouvait être considéré comme une locomotive ou un train; ils ont déclaré qu'il y avait un chasse-pierres en place dans le bloc à propulsion du Speno conformément aux exigences de l'*ordonnance générale n° 0-10*. Les témoins ont aussi déclaré qu'un dispositif de contrôle de la sécurité avait été installé malgré qu'il n'avait pas encore subi de tests, et qu'il répondra aux exigences de l'*ordonnance générale n° 0-21*.

Under cross-examination by Commission counsel, K.W. Thompson, the witnesses would not agree that the RMS-1 could be considered a locomotive or a train; they stated that there was a pilot in place on the propulsion unit of the Speno equipment in compliance with the requirements of *General Order No. 0-10*. The witnesses also stated that a safety control had been installed although not yet tested and that this would meet the requirements of *General Order No. 0-21*.

Les témoins du CN ont confirmé que le Speno pourrait être manoeuvré de trois manières: d'abord, d'un point à un autre tout simplement, puis d'un point à un autre pour sonder ou mesurer et enfin d'un point à l'autre pour effectuer des travaux de meulage. D'après eux, vu qu'il s'agissait d'une unité de travaux, un mécanicien de locomotive n'était pas requis pour manoeuvrer le train lorsqu'il était utilisé dans l'un de ces trois modes. Messieurs Wilkins et Sebesta ont tous deux admis qu'ils avaient aucune connaissance approfondie dans l'exploitation du train Speno.

The CN Rail witnesses confirmed that the Speno equipment could be operated in three possible modes: first, when simply moving from point to point; second, when moving from point to point while sensing or measuring; and third, when in the grinding mode. They stated their view that since this was a piece of work equipment, the railway did not require a locomotive engineer to operate the equipment in any of the modes. Both Mr. Wilkins and Mr. Sebesta admitted that they had no first-hand experience in the operation of the Speno equipment.

Ils ont allégué qu'à leur avis la personne placée du côté droit du train Speno ne devait avoir que les qualités requises pour le faire fonctionner; le chef de train-pilote qui se trouve également à bord est au service de la compagnie de chemin de fer et devrait être apte à faire fonctionner l'équipement et en être responsable, conformément aux règles. Si le train devait traverser un territoire où un ordre de marche était en vigueur, les témoins jugent que dans ce cas il faudrait peut-être avoir un signaleur désigné à la manoeuvre, comme c'est le cas pour toute autre unité de travaux.

They testified that in their opinion the person on the right-hand side in the Speno equipment need only be qualified to operate the equipment; the pilot-conductor who is also on board is the railway's employee and he would be qualified and responsible for the movement of the equipment according to the rules. If the equipment should be working in train order territory, then the witnesses felt that it might be necessary to have a flagman assigned to the movement, as is the case with any other piece of work equipment.

b) Agents du Comité des transports par chemin de fer

(b) Railway Transport Committee Officers

À la reprise de la seconde phase de l'audience, M. James H. Turner a été contre-

Upon resumption of the second phase of the hearing, James H. Turner, an R.T.C. officer,

interrogé sur le contenu de son rapport d'enquête en vertu de l'article 81 de la *Loi nationale sur les transports*.

M. E.G. Abbott, Secrétaire exécutif de l'Association des syndicats de cheminots du Canada a posé une série de questions sur les qualités, la formation et la connaissance que doit avoir l'opérateur d'un train Speno comparées à celles demandées à un mécanicien de locomotive. Il a posé des questions sur la méthode d'obtention de cette connaissance et sur la manière dont on pouvait mesurer ce qui avait été retenu.

En se basant sur son expérience d'ancien mécanicien de locomotive, de contremaître et d'agent des chemins de fer, M. Turner a décrit le programme de formation du CN pour les mécaniciens de locomotive. L'employé du CN est envoyé à Gimli (Manitoba) en vue de participer à une séance de formation où des simulateurs sont aussi utilisés. Il reprend ensuite ses fonctions régulières de serre-frein où un mécanicien de locomotive d'expérience lui prodigue une formation sur le tas. Il apprend à manoeuvrer les trains de marchandises et de passagers. Parallèlement, un employé de Speno acquiert de l'expérience sur le RMS-1 ou sur un autre équipement Speno et il apprend en travaillant avec les autres. M. Turner a déclaré avoir déjà observé des employés de Speno manoeuvrer l'équipement et il était convaincu de leur aptitude. D'après ce qu'il a vu, lorsqu'il était à l'emploi d'une compagnie ferroviaire, les employés de Speno manoeuvrent les trains de la même manière que le font le mécanicien ou le serre-frein.

Dans un contre-interrogatoire mené par M. Cantin du CN, M. Turner a admis que le problème n'était pas tant de déterminer s'il s'agissait d'une unité de travaux ou d'un train, mais plutôt de garantir que quel que soit le travail effectué il devait l'être en toute sécurité.

Un autre agent du C.T.C.F., M. Stephen D. Hook, Agent de sécurité régional, du bureau de Toronto a comparu comme témoin. M. Hook a été contre-interrogé par M. Abbott au sujet du rapport dans lequel il a observé certaines infractions et irrégularités aux règlements et ordonnances géné-

was cross-examined on the contents of his inquiry report under section 81 of the *National Transportation Act*.

E.G. Abbott, of the Canadian Railway Labour Association, asked a series of questions on the qualifications, training and knowledge required of the operator of the Speno equipment as compared to that required of a locomotive engineer. He questioned the method of obtaining this knowledge and the means by which its retention is measured.

Mr. Turner described from his knowledge as a former locomotive engineer, road foreman and an officer of the railway, the CN training program for locomotive engineers. A CN Rail employee is sent to Gimli, Manitoba for an organized training session, including the use of simulators. He then returns to his regular duties as an engine service brakeman ("ESB") where he is trained on the job by an experienced locomotive engineer. He learns how to handle freight trains and passenger trains. Similarly, a Speno employee has had experience on the RMS-1 or other Speno equipment and he learns by working with others. Mr. Turner said he had observed the Speno employees operating the equipment and was satisfied that they were qualified. He saw the Speno employees working in the same manner as he observed enginemen or ESB's handling the trains they were working on when he was an officer with the railway.

Under cross-examination by Mr. Cantin of CN Rail, Mr. Turner agreed that the problem was not so much to determine whether we were dealing with a piece of work equipment or a train, but rather to ensure that whatever operation is taking place is carried out in a safe manner.

Another R.T.C. officer who appeared as a witness was Stephen D. Hook, Regional Officer, Operations Safety from the Toronto office. Mr. Hook was cross-examined by Mr. Abbott about the report Mr. Hook had submitted in which he had reported observing certain violations and deficiencies

rales de la Commission. M. Abbott cherchait à obtenir de l'information supplémentaire sur les observations de M. Hook, dans son rapport, relatives au contenu de deux wagons-citernes de la rame et à un wagon plat qui semble être un logement. M. Abbott voulait aussi avoir une explication sur les fonctions de l'opérateur du train Speno lorsqu'il est en marche.

in compliance with the Commission's Regulations and General Orders. Mr. Abbott was seeking additional information regarding statements in Mr. Hook's report concerning the contents of two tank cars shown on the equipment consist and a flat car loaded with what appeared to be living accommodations. Mr. Abbott also wanted an explanation of the duties of the operator when the Speno equipment was moving.

M. Cantin a demandé à M. Hook de clarifier les remarques de son rapport ayant trait aux ordres de marche des trains. M. Hook a convenu que le chef de train-pilote et le serre-frein ont pu discuter des ordres avant de monter à bord du train; il croyait que la raison pour laquelle les ordres n'ont pas été donnés à l'opérateur du Speno était parce que l'opérateur n'était ni un membre de l'équipe ni un employé du CN.

Mr. Cantin asked Mr. Hook for clarification of remarks in his report with respect to the train orders. Mr. Hook agreed that the pilot-conductor and the trainman may have discussed the orders prior to boarding the equipment; he believed that the reason the orders were not given to the Speno operator was because the operator was not a member of the crew and not a CN employee.

c) Speno Rail Services Company

Trois agents de la compagnie ont formé un panel qui se composait de Bob Hudson, Vice-président exécutif et directeur général de Syracuse (New York); d'Albert Rivoire, Vice-président, Ingénierie, également de Syracuse (New York); et de Donald Hibbler, un opérateur du Speno, de Renovo (Pennsylvanie).

(c) Speno Rail Services Company

Three officers of the company appeared as a panel: Bob Hudson, Executive Vice-President and General Manager from Syracuse, New York; Albert Rivoire, Vice-President, Engineering, also from Syracuse, New York; and Donald Hibbler, a Speno operator from Renovo, Pennsylvania.

M. Hudson a déclaré que sa compagnie avait été fondée en 1929 comme société de services des chemins de fer chargée de nettoyer le ballast de l'accotement de la voie ferrée. Au début de 1953, la compagnie s'est lancée dans le meulage des rails. La Speno Rail Services Company est propriétaire d'un train de meulage; cette compagnie a construit le train, l'entretient et forme les opérateurs. Elle signe des contrats pour certains travaux avec diverses compagnies ferroviaires.

Mr. Hudson stated that his company was formed in 1929 as a railroad service company to do shoulder ballast cleaning. In early 1953 the company went into the rail-grinding business. The Speno Rail Services Company owns the rail-grinding equipment; they built it, maintain it, and they train the operators. They agree by contract with the various railways to do certain jobs.

M. Hudson a décrit le RMS-1 comme une nouvelle machine qui représente le summum de la technique. Elle a été planifiée, conçue et construite par Speno dans son propre atelier à Syracuse. La compagnie considère qu'avec ce train elle est en avance de plusieurs années sur les autres compagnies dans ce domaine. M. Hudson a déclaré à l'audience que le train coûte environ

Mr. Hudson described the RMS-1 as a new machine reflecting the state of the art. It was planned, designed and built by Speno in their own shop in Syracuse. The company considers that with this piece of equipment they are years ahead of others in the field. Mr. Hudson told the hearing that the equipment costs approximately $10 million, and that Speno intended to man the

10 millions de dollars et que Speno a l'intention de l'équiper du personnel le plus hautement qualifié possible. Il a déclaré que Speno est une société de services dont le but est d'aider les compagnies de chemins de fer nord-américaines à entretenir leurs voies ferrées selon les normes les plus élevées, pour prévenir les accidents et veiller à ce que les compagnies ferroviaires donnent le meilleur service possible en rapport avec les sommes déboursées.

equipment with the most highly trained individuals they could find. He said they are in the service business to assist the North American railroads in maintaining their tracks to the highest possible standards, to prevent accidents and to see that the railroads give the best possible service for the money they spend.

Les membres de l'équipe de Speno, qui ont été triés sur le volet, proviennent de huit autres trains de meulage et sont tous au service de Speno depuis bon nombre d'années. Ils ont reçu une excellente formation en vue de manoeuvrer les systèmes mécaniques et électriques du train ainsi que pour son entretien. Parce qu'il est absolument indispensable que chaque train soit autonome, les opérateurs doivent pleinement comprendre l'opération détaillée du train et être à même de rechercher les causes d'une panne, de localiser rapidement les problèmes et d'effectuer les réparations nécessaires. Pour cette raison, les employés de Speno sont extrêmement spécialisés et ils sont à même de s'occuper de chaque aspect de l'équipement.

The Speno crew members are hand-picked from eight other grinding trains and all have been employed with Speno for a number of years. They are highly trained in the mechanical and electrical systems of the equipment as well as its maintenance. Because it is absolutely essential that each set of equipment be self-sufficient, the operators must fully understand the detailed operation of the equipment and be able to trouble-shoot, find any problems in a hurry and make the necessary repairs. For this reason, Speno has people who are highly skilled and can take care of every facet of the equipment.

M. Hudson a assuré au panel que la compagnie Speno ne voulait enfreindre aucune des règles de la Commission et que, pour cette compagnie, la sécurité était de la plus haute importance dans la conduite de ses opérations.

Mr. Hudson assured the Panel that the Speno company did not want to violate any Commission rules, and that they are a company for which safety is of the highest importance in the discharge of their duties.

M. Hudson a confirmé que le train Speno était exploité sur les voies de Conrail comme équipement d'entretien, sous la direction d'un pilote d'entretien de la voie. Le train est exploité dans le cadre de ce que l'on pourrait appeler un ordre de marche ou d'un permis de draisine et n'est dirigé que par les opérateurs de Speno. Il a déclaré que ces opérateurs ont appris les règles d'exploitation sous la direction d'un expert, lui-même un ancien superviseur du règlement et d'un mécanicien de locomotive de Conrail, qui a reçu du CN une certaine formation sur le *Règlement unifié d'exploitation canadien*. De plus, chaque opérateur a fréquenté la Electrico Motive Division de l'école de la

Mr. Hudson confirmed that the Speno equipment operated on the Conrail system as maintenance-of-way equipment under the direction of a maintenance-of-way pilot. The equipment operated on what is called a machine order or what could be called a track occupancy permit and Speno operators were at the controls at all times. He said that these operators received training in the operating rules from a consultant who had been a former rules supervisor and from a locomotive engineer with Conrail, who had received some *Canadian Operating Rule Book* instruction from CN Rail. In addition, every operator attended the Electro Motive Division of General Motors' school in La

General Motors à La Grange (Illinois) où ils ont suivi des cours de manoeuvre et d'entretien de matériel de traction.

Dans sa réponse à une question de M. Thompson, M. Rivoire a affirmé que ce train particulier a certaines caractéristiques de conception et d'exploitation qui sont différentes d'un train et qu'en cas d'incident inattendu, les opérateurs du Speno sont suffisamment familiarisés avec ses caractéristiques pour savoir quoi faire. Il a décrit les divers dispositifs de l'équipement tels que les pare-étincelles, les rampes de meules, l'équipement d'analyse en vue de mesurer l'usure ondulatoire de la voie, un déblayeur d'entre-rails et un tableau de contrôle muni d'indicateurs pour montrer que le train meuleur est en bonne voie et bien en place.

M. Hibbler a subi un contre-interrogatoire de MM. Thompson, Abbott et Lyster sur sa formation, sa connaissance des règles d'exploitation, des freins à air et du système du frein à air ainsi que sur sa capacité d'accomplir diverses fonctions comme opérateur du train. Il était d'avis qu'il pouvait s'acquitter de toutes les tâches nécessaires. M. Hibbler a informé le panel que le RMS-1 est équipé de deux réseaux radiophoniques, dont l'un appartient à la compagnie de chemin de fer sur la voie de laquelle circule le train Speno et l'autre constitue le propre interphone et réseau de Speno.

d) L'Association des syndicats de cheminots du Canada

M. E.G. Abbott a présenté la copie d'un projet de Règlement du Comité des transports par chemin de fer intitulé "*Règlement concernant les normes de compétence des mécaniciens de locomotive, des mécaniciens de manoeuvre et de transfert, des chefs de train et des contremaîtres de gare de triage*" comme pièce n° CRLA-1. Il voulait ainsi montrer les normes de compétence que le Comité a approuvées en vue d'améliorer la formation des mécaniciens de locomotive.

M. Joseph W. Konkin, président général de la Fraternité des ingénieurs de locomotives du CN dans les Prairies et les régions montagneuses a été interrogé par M. Abbott sur le contenu de ces projets de Règlement

Grange, Illinois, for classes in the handling and maintenance of the power equipment.

Mr. Rivoire, in reply to a question from Mr. Thompson, said that this particular equipment has certain construction and operating characteristics which are different from a train, and in the event of an unexpected occurence, the Speno operators are familiar enough with these features to know what to do. He described the various devices on the equipment such as spark guards, grinding bogies, analyzing equipment to measure corrugation, snow flanger and control panel with indicators to show that the grinding equipment is up and locked in place.

Mr. Hibbler was cross-examined by Messrs. Thompson, Abbott and Lyster on his training, knowledge of the operating rules, air brakes and air brake systems, as well as his ability to perform the various duties as the operator of the equipment. It was his opinion that he could carry out all of the necessary duties. Mr. Hibbler informed the Panel that the RMS-1 is equipped with two radio systems, one belonging to the railway the Speno equipment is working on, and the other being the Speno's own intercom and radio system.

(d) Canadian Railway Labour Association

E.G. Abbott introduced a draft copy of the Railway Transport Committee's proposed regulation entitled "*Regulations Respecting the Minimum Qualification Standards of Locomotive Engineers, Transfer Hostlers, Conductors and Yard Foremen*" as Exhibit No. CRLA-1. His purpose was to show the proposed qualification standards the Committee had approved to improve the training of locomotive engineers.

Joseph W. Konkin, General Chairman of the Brotherhood of Locomotive Engineers on CN lines in the Prairie and Mountain Regions, was examined by Mr. Abbott on the contents of these draft regulations as well as Exhibit

ainsi que sur la pièce n° CRLA-2, qui est la copie d'un rapport d'enquête en vertu de l'article 226 de la *Loi sur les chemins de fer* intitulé "*Déraillement d'un train de marchandises n° 803/464/25 de la compagnie de chemin de fer du Canadien Pacifique au point milliaire 94,5 de la subdivision Mountain, à proximité de Flat Creek, province de Colombie-Britannique, survenu le 26 novembre 1977*". M. Konkin a déclaré qu'en se basant sur son expérience, la formation donnée sur le train du CN était au moins équivalente à celle fournie par Canadien Pacifique Ltée (CP) et tout aussi intensive. En réponse à une question de M. Cantin, il a déclaré que bien que l'ASCC s'occupe bien activement de l'élaboration et de la promotion des normes de compétence, lui-même n'a fait que les feuilleter et n'a pas travaillé à l'élaboration des projets de Règlement. Il a aussi admis n'avoir jamais vu le train Speno ni voyagé sur ce train et a reconnu qu'il avait des caractéristiques qui rendaient son exploitation sensiblement différente de celle des trains examinés dans le projet de Règlement du Comité.

No. CRLA-2, a copy of a report under section 226 of the *Railway Act* entitled "*Derailment of Canadian Pacific Railway Train designated as 803/464/25 at Mileage 94.5 Mountain Subdivision, near Flat Creek, in the Province of British Columbia on November 26, 1977.*" Mr. Konkin stated that from his experience the training on CN Rail was at least equivalent to and just as intensive as on Canadian Pacific Limited ("CP Rail"). In reply to questioning by Mr. Cantin, he stated that although the CRLA was very active in developing and promoting the qualification standards, he personally had only read through them and had not worked on the development of the draft regulations. He also admitted that he had not seen nor travelled on the Speno equipment and that there were some features about this unit which were significantly different from the kind of train operations which were contemplated by the Committee's draft regulations.

Interrogé par le Commissaire Orange, M. Konkin a déclaré qu'une personne qualifiée à titre de mécanicien de locomotive devrait être à même de conduire le train Speno. Il a aussi convenu, après avoir entendu le témoignage de M. Hibbler, que celui-ci n'a obtenu qu'un livret "A" pour satisfaire aux exigences du Comité des transports par chemin de fer et que M. Hibbler s'était qualifié auparavant pour manoeuvrer le train sans livret "A".

When questioned by Commissioner Orange, Mr. Konkin stated that a person qualified as a locomotive engineer should be able to drive the Speno equipment. He also agreed that, having heard Mr. Hibbler's testimony, Mr. Hibbler had only obtained his "A" Book to meet the Railway Transport Committee requirements and that Mr. Hibbler was previously qualified to handle the unit without the "A" Book.

M. Wesley Lyster, vice-président de la Fraternité des ingénieurs de locomotives de Calgary, a été présenté par M. Abbott et il a témoigné au sujet des diverses fonctions des mécaniciens de locomotive ainsi que de celles du chef de train lorsqu'ils sont employés comme pilote et comme unique employé à se trouver sur un train tel que le train de meulage Speno.

Wesley Lyster, Vice-President of the Brotherhood of Locomotive Engineers from Calgary, was introduced by Mr. Abbott and he testified as to the various duties of locomotive engineers as well as those of the conductor when employed as a pilot and the sole employee on such equipment as the Speno rail grinder.

Pendant un contre-interrogatoire mené par M. Cantin, M. Lyster a admis qu'il n'a jamais vu le train Speno ni voyagé sur ce train mais qu'il était d'avis que seul un mécanicien de locomotive ayant le type de formation donné par le CN et CP Rail

Under cross-examination by Mr. Cantin, Mr. Lyster admitted that he had not seen nor travelled on the Speno equipment, but was of the opinion that only a locomotive engineer with the type of training given by CN Rail and CP Rail should be operating the Speno

devrait conduire le train Speno comme s'il s'agissait d'un train faisant partie d'une rame. Il a refusé d'admettre qu'il y avait d'autres types semblables de formation disponible des employeurs d'autres compagnies de chemin de fer que le CN ou CP Rail; il n'a pas voulu admettre que la seule formation supplémentaire nécessaire aux opérateurs du Speno consistait à obtenir un livret du niveau "A".

e) Travailleurs unis des transports

M. David V. McDuffe, le représentant législatif du Canada des Travailleurs unis des transports, a été présenté comme témoin par M. Abbott et il a présenté la pièce CRLA-3 intitulée (traduction) "*Rapport sur l'accident mortel d'un employé survenu au point milliaire 128,4 de la subdivision Wacouna de la Compagnie de chemin de fer QNSL, à proximité de Mai, dans la province de Québec, le 23 novembre 1981*".

Dans son témoignage, M. McDuffe a déclaré que le train de meulage Loram qui était en cause dans un accident survenu à Mai (Québec) est semblable au Speno RMS-1. Les fonctions des deux trains sont plutôt analogues en ce que les trains sont tous les deux autopropulsés, sont conduits par un opérateur qui contrôle également les fonctions de meulage et fonctionnent tous les deux au diesel. Au moment de l'accident un chef de train pilote était responsable du train. Depuis, la Compagnie de chemin de fer QNSL a acheté le train Loram et celui-ci est maintenant manoeuvré par un seul opérateur qui a réussi l'examen du livret "A".

En réponse aux questions de M. Cantin, M. McDuffe a déclaré qu'il n'a aucune expérience du Speno RMS-1; il n'a pas inspecté le train et sa seule connaissance lui vient du diaporama et de films présentés au cours de l'audience. Pendant un contre-interrogatoire plus poussé, M. McDuffe a affirmé que le rapport d'accident a été présenté en vue de démontrer la similitude des deux trains et de faire valoir la possibilité que le RMS-1 soit en cause dans un accident si aucune personne qualifiée n'est à bord.

equipment as a train in and amongst other trains. He did not agree that there were other similar types of training available from employers other than CN Rail or CP Rail; he did not agree that the only additional training necessary for Speno operators was a qualification to the "A" Book level.

(e) United Transportation Union

David V. McDuffe, the Canadian Legislative Representative for the United Transportation Union, was introduced as a witness by Mr. Abbot and he submitted Exhibit CRLA-3, "*Accident Report of Employee Fatality at Mileage 128.4 Wacouna Subdivision of the Quebec, North Shore and Labrador Railway, near Mai in the Province of Quebec, November 23, 1981.*"

In testimony Mr. McDuffe stated that the Loram rail grinder, which was involved in the accident at Mai, Quebec is similar to the Speno RM3-1. The functions of the two machines are quite similar in that they are both self-propelled, they are both run by an operator who also controls the grinding functions and they are both diesel-driven. At the time of the accident a pilot-conductor was in charge of the equipment. Since then the Quebec North-Shore & Labrador Railway has purchased the Loram equipment and it is now operated only with an operator who is qualified in the "A" Book.

Mr. McDuffe, in response to questioning by Mr. Cantin, stated that he had no experience with the Speno RMS-1; he had not inspected the equipment and his only knowledge was from the slide and film presentations given during the hearing. Under further cross-examination, Mr. McDuffe said that the purpose of submitting the accident report was to demonstrate the similarity of the two pieces of equipment and to introduce the possibility of an accident involving the RMS-1 should unqualified people be operating it.

DERNIERS ARGUMENTS

a) Association des syndicats de cheminots du Canada

M. Abbott a allégué que la seule question que le panel a à résoudre consiste à savoir si oui ou non un employé de la Speno Rail Services Company a les qualités requises pour conduire le train Speno, en toute sécurité, d'un point de meulage à un autre ou l'acheminer à grande vitesse sur le réseau ferroviaire canadien.

M. Abbott a déclaré que l'ASCC a tenu compte de l'une et l'autre approche à cette question. La première était fondée sur l'hypothèse selon laquelle le panel a la compétence légale et le pouvoir discrétionnaire de statuer en vertu de la *Loi sur les chemins de fer*, en publiant des règlements sur l'exploitation du train Speno sur des voies ferroviaires qui relèvent de la Commission. Étant donné que le Speno RMS-1 est exploité sur le réseau ferroviaire canadien en vertu d'un contrat passé avec des compagnies ferroviaires canadiennes, le Comité tire son mandat de son pouvoir de réglementation des activités des compagnies ferroviaires canadiennes. Dans l'exercice de ce pouvoir, le Comité devrait ordonner que seuls les mécaniciens de locomotive sont autorisés à conduire les trains Speno RMS-1. La deuxième approche était basée sur le raisonnement selon lequel le panel n'a pas la compétence légale ni le pouvoir discrétionnaire de statuer étant donné que cette question est résolue par la formulation spécifique de la *Loi* d'où le panel tire sa juridiction et son autorité législatives, soit, la *Loi sur les chemins de fer*. Il a allégué qu'une interprétation adéquate des dispositions appropriées de la *Loi sur les chemins de fer* mène à la conclusion que le Speno RMS-1 doit être conduit par un mécanicien de locomotive.

b) CP Rail

M. R.M. McLearn, avocat de Canadien Pacifique Limitée a passé en revue le fil des événements entourant l'exploitation du Speno au Canada. Il a affirmé qu'il faut reconnaître que le RMS-1 est une unité de travaux spécialisée qui requiert une experti-

FINAL ARGUMENTS

(a) Canadian Railway Labour Association

Mr. Abbott submitted that the sole issue to be resolved by the Panel is whether or not an employee of the Speno Rail Services Company is adequately qualified to operate the Speno train safely when moving from one grinding work site to another, or when moving at any time at high speeds on Canada's railway systems.

Mr. Abbott said that CRLA took either of two approaches to the matter. The first was based on the assumption that the Panel has the legal authority and the discretion to decide the issue under the *Railway Act* by the issuance of regulations covering the operation of the Speno train on railway lines within the jurisdiction of the Commission. Since the Speno RMS-1 is operated on Canadian rail lines under contract to Canadian railways, the Committee's power comes from its power to regulate the operations of the Canadian railways. In exercising that power, the Committee should prescribe that only locomotive engineers may operate Speno RMS-1. The second approach was based on the argument that the Panel does not have the legal authority or discretion to decide the issue since the issue is resolved by the specific language of the statute from which the Panel draws its legislative jurisdiction and authority, being the *Railway Act*. He submitted that a proper interpretation of the applicable provisions of the *Railway Act* leads to the conclusion that the Speno RMS-1 must be operated by a locomotive engineer.

(b) CP Rail

R.M. McLearn, Counsel for Canadian Pacific Limited, reviewed the sequence of events surrounding the operation of the Speno equipment in Canada. He submitted that we must recognize that the RMS-1 is a piece of specialized work equipment which requires

se particulière de la part de l'opérateur. Il a déclaré que sa compagnie était d'accord avec les recommandations et les conclusions du rapport de M. Turner et qu'après avoir entendu les dépositions de tous les participants à l'audience, il ne voyait pas pourquoi le C.T.C.F. devrait modifier le mode d'exploitation actuel. M. McLearn a déclaré que les cours très poussés de formation sur le tas et l'expérience de la manoeuvre des trains que doivent acquérir les mécaniciens de locomotives stagiaires sont un aveu du fait que les mécaniciens peuvent être tenus de manoeuvrer toutes sortes de trains, du simple autorail au train de marchandises actionné par huit ou neuf unités diesel-électriques de 3000 H.P. Par contre, les opérateurs du Speno, eux, n'ont qu'à savoir comment manoeuvrer le RMS-1 avec ses techniques complexes et spécialisées de fonctionnement. On ne demandera jamais à un opérateur de Speno de conduire autre chose qu'un train autopropulsé de meulage des rails Speno.

a particular expertise on the part of the operator. He said that his company agreed with the recommendations and conclusions in Mr. Turner's report and that after hearing the evidence of all participants in the hearing, he saw no reason for the R.T.C. to alter the present mode of operation. Mr. McLearn said that the extensive on-the-job training and train-handling experience given to locomotive engineer trainees recognizes the fact that engineers may be required to operate every kind of train configuration, from a single RDC unit to a freight train powered by eight or nine 3000 horsepower diesel electric units. In contrast, the Speno operators need only be capable of handling the RMS-1, with its sophisticated and specialized operating techniques. A Speno operator would never be required to operate equipment other than a Speno self-propelled rail-grinding machine.

Il était d'accord avec les recommandations de M. Turner concernant le fait que le RMS-1 doit être exploité en toute sécurité, d'abord, en exigeant que l'opérateur détienne un certificat de niveau "A", et ensuite en s'assurant que des chefs de train-pilote, ayant la compétence et les qualités requises, qui se seraient familiarisés avec les modalités des règles ferroviaires, le RUE et toutes les instructions particulières qui s'appliquent, sont à bord. Il a allégué que l'ordonnance provisoire devrait être confirmée sans modification parce que l'exploitation a été assurée en toute sécurité. Dans sa présentation, la Commission a rempli ses obligations envers le peuple canadien et les parties concernées représentées à l'audience en garantissant que toutes les règles et règlements de la Commission ont été adéquatement appliqués par les compagnies ferroviaires.

He agreed with Mr. Turner's recommendations concerning the safe operations of the RMS-1, first by requiring the operator to be in possession of an "A" Book qualification, and second, by ensuring that competent and qualified pilot-conductors would be on board, who are fully familiar with the characteristics of the railway rules, the UCOR and any special instructions which apply. He submitted that the interim Order should be confirmed unchanged because a safe operation had been ensured. In his submission, the Commission has fulfilled its obligation to the people of Canada and to the interested parties represented at the hearing by ensuring that all of the Commission's rules and regulations were properly applied by the railways.

c) Le CN

M. Cantin a fait valoir qu'à cause de la nouveauté du train de meulage Speno son statut prêtait à confusion. Ce train peut être exploité à trois fins, soit pour le meulage, pour l'analyse et la corrélation et enfin pour la circulation ou le déplacement à grande

(c) CN Rail

Mr. Cantin argued that because the Speno equipment was a new piece of grinding equipment there was some confusion about its status. It could operate in three modes, the first being the grinding mode, the second the analyzing and correlation mode and the

vitesse, autrement dit pour le mouvement d'un point à un autre à une vitesse supérieure à celle effectuée lorsqu'il sert au meulage ou à l'analyse.

Il a déclaré que le Speno RMS-1 est un matériel de travaux. À son avis l'exploitation actuelle ne pouvait être plus sûre. Il a fait valoir que l'inventeur de ce type d'équipement l'a décrit comme une unité de travaux qui ne doit pas servir au transport des marchandises ni des passagers. En tenant compte de ce qui précède, il a déclaré que le Speno RMS-1 n'était pas un train et que l'unité de propulsion était une unité motrice et non une locomotive.

En ce qui concerne la question de la formation, il a déclaré que les opérateurs du Speno détenaient maintenant un certificat "A" et qu'ils manoeuvraient l'équipement conformément au RUE et aux Instructions générales d'exploitation du CN. Il faudrait reconnaître, selon lui, que lorsqu'une unité de travaux circule sur un territoire étranger il faut qu'un expert soit présent pour donner des conseils au sujet d'un tronçon particulier de la ligne de chemin de fer. C'est pourquoi la Speno Rail Services Company insiste pour qu'un chef de train-pilote soit à bord et c'est également une exigence des compagnies ferroviaires canadiennes. Il a affirmé que bien que l'opérateur du train Speno soit un spécialiste de l'exploitation de cet équipement, le CN juge que la présence d'un chef de train-pilote compétent est à la base d'une exploitation sûre. Les compagnies ferroviaires sont d'accord avec l'ordonnance provisoire du Comité et ont émis l'opinion qu'il faudrait la rendre permanente.

CONCLUSION

Les témoignages susmentionnés nous ont fourni les donnés de base pertinentes, qui, ajoutées aux constatations et aux conclusions du rapport de M. Turner, nous ont aidé à arriver à notre décision. Nous sommes d'avis que la méthode actuelle d'exploitation du train de meulage de la Speno Rail Services Company respecte autant que possible la sécurité des employés ferroviaires et du public canadien.

third, the travel mode, train mode or high speed mode, meaning the mode when travelling from one point to another at a speed greater than that when grinding or analyzing.

He stated his position that the Speno RMS-1 is a piece of work equipment. In his view the current operation is the safest one which can be achieved. He argued that the inventor of this type of equipment had described it as a piece of work equipment not to be engaged in the transportation of freight or of passengers. Bearing this in mind, he submitted that the Speno RMS-1 was not a train and that the propulsion unit was a power unit and not a locomotive.

Concerning the training question, Mr. Cantin submitted that the Speno operators now have "A" Book qualifications and they operate the equipment according to the UCOR and CN Rail's operating rules. He said it should be recognized that when any work equipment is travelling on foreign territory, there is a need for a specialist to advise on that particular part of the railway; this is the reason that the Speno Rail Services Company insists upon a pilot-conductor being on board and this is a requirement of the Canadian railways as well. He said that while the Speno operator is the specialist in the operation of the equipment, CN Rail feels that there is a requirement for a qualified pilot-conductor as the basis for a safe operation. The railway companies agreed with the Commission's interim Order and Mr. Cantin submitted that the Order should now become permanent.

CONCLUSION

The foregoing evidence provided us with the pertinent background data, which in addition to the findings and conclusions of Mr. Turner's report has assisted us in arriving at our Decision. We are of the view that the present method of operating the Speno Rail Services Company rail-grinding machine is as safe as reasonably possible to ensure the safety of the railway employees and the Canadian public.

L'opérateur du Speno qui a atteint le niveau du livret "A" est un expert dans l'exploitation du train autopropulsé de meulage des rails et, pour lui, la formation spéciale exigée du mécanicien de locomotive pour manoeuvrer tous les types de train n'est ni requise ni prévue. Nous ne jugeons pas qu'il soit nécessaire pour l'opérateur du train Speno de recevoir la formation spécialisée dont profite le mécanicien de locomotive pas plus que nous nous attendons à ce qu'il ait la formation approuvée par la Commission dans le projet intitulé "*Règlement concernant les normes de compétence des mécaniciens de locomotive, des mécaniciens de manoeuvre et de transfert, des chefs de train et des contremaîtres de gare de triage*".

The Speno operator who has attained the "A" Book level is an expert in the operation of the specialized self-propelled rail-grinding machine and is not required or expected to have the special training required by a locomotive engineer who is trained to handle all types of trains. We do not believe that it is necessary for the operator of the Speno equipment to have the specialized training which locomotive engineers must have, nor do we expect the Speno operator to have the training the Commission has approved in the proposed "*Regulations Respecting the Minimum Qualification Standards of Locomotive Engineers, Transfer Hostlers, Conductors and Yard Foremen.*"

Le Speno RMS-1 est une unité de travaux particulière conçue pour une fonction particulière, c'est-à-dire le meulage des rails. Nous avons entendu une déposition alléguant que les ingénieurs du Speno ont choisi d'utiliser le matériel technique déjà en place pour la source de propulsion de l'équipement. Il s'agit en l'occurrence d'une locomotive diesel-électrique qui a été modifiée par Speno pour fournir la puissance requise par les fonctions de meulage et de propulsion et par la station régulatrice.

The Speno RMS-1 is a special piece of work equipment designed for a particular function, that of grinding rails. We have heard evidence that the Speno designers chose to use technology which was already in place for the power source to operate the equipment. This technology was the diesel electric locomotive which has been modified by Speno to provide the power for the grinding function, for propulsion and for the control station.

Nous ne jugeons pas nécessaire de trancher à toutes fins la question à savoir si le Speno RMS-1 est un train ou une unité de travaux. Nous constatons que lorsqu'il est utilisé pour le transport, le Speno RMS-1 fonctionne comme un train en vertu du RUE, toutefois nous sommes sûrs que l'opérateur de Speno qui a une compétence de niveau "A" est capable et qualifié pour manoeuvrer l'équipement en toute sécurité, avec l'aide d'un pilote qualifié à bord.

We do not find it necessary to determine for all purposes that the Speno RMS-1 is either a train or work equipment. We do find that when it is in its travelling mode the Speno RMS-1 operates as a train under the UCOR; however, we are confident that the Speno operator with "A" Book qualifications is capable and qualified to handle the equipment safely with the assistance of a qualified pilot on board.

Le train Speno est exploité sur les voies ferrées canadiennes en vertu de contrats conclus avec des compagnies ferroviaires, en vue d'effectuer des travaux spécialisés. D'autres appareils de meulage des rails ou de contrôle des rails circulent sur les voies ferrées canadiennes depuis de nombreuses années et les opérateurs de ces trains ne sont pas tenus d'être qualifiés aux termes des règlements d'exploitation de la compagnie ferroviaire, mais seulement d'être familiarisés avec les caractéristiques complexes du train qu'ils manoeuvrent. Des chefs de train-

The Speno equipment is operated on Canadian railways under contracts with the railways to do specialized work. Other rail-grinding machines or rail testing machines have operated on Canadian railways for years and the operators of these machines have not been required to be qualified in the operating rules of the railway, but need only be familiar with the intricacies of the particular machine being operated. The movement of the machines has been the responsibility of qualified pilot-conductors who oversee the safe movement of

pilote qualifiés ont toujours eu la responsabilité de cet équipement et leur rôle est de veiller au déplacement du train en toute sécurité sur un territoire qui leur est familier.

Il en va de même pour le train Speno, sauf que nous sommes d'avis que la sécurité est mieux assurée si l'opérateur du Speno s'est aussi familiarisé avec les règles d'exploitation et autres règlements. En raison de la nature spécialisée du train Speno et de la manière par laquelle le train est exploité ou déplacé, nous ne voyons pas la nécessité pour l'opérateur d'être qualifié au point où le mécanicien de locomotive, lui doit l'être.

Comme l'a allégué l'avocat de l'ASCC, nous sommes d'avis que nous sommes habilités à promulguer des règlements concernant la compétence des opérateurs du matériel de travaux autopropulsé comme le RMS-1 et, à la fin de la présente décision, nous faisons une recommandation à cet égard. Cependant, nous n'irons pas jusqu'à dire que les opérateurs du train Speno devraient avoir la compétence requise en vertu du nouveau Règlement proposé intitulé *"Règlement concernant les normes de compétence des mécaniciens de locomotive, des mécaniciens de manoeuvre et de transfert, des chefs de train et des contremaîtres de gare de triage"*.

Nous ne sommes pas convaincus par les arguments de l'avocat de l'ASCC concernant l'application du paragraphe 238(3) de la *Loi sur les chemins de fer*. Il a allégué son interprétation qu'étant donné que dans l'esprit du Parlement le mécanicien doit pouvoir maîtriser la vitesse du train aux termes du paragraphe 238(3), le Comité n'a pas la compétence légale pour autoriser un employé autre qu'un mécanicien de locomotive à manoeuvrer une locomotive faisant partie d'un train. Ce raisonnement n'est pertinent que si l'on reconnaît que le RMS-1 est un train aux termes de l'article 2 de la *Loi sur les chemins de fer*. Nous avons dit précédemment que nous considérons le RMS-1 comme fonctionnant comme train lorsqu'il circule mais nous sommes d'avis que même si le RMS-1 est un train nous jugeons avoir le mandat pour faire la distinction entre des normes établies pour différents types de train et pour les fixer. De plus, le mot "mécanicien" contenu dans le paragraphe 238(3) n'exclut pas nécessairement l'opérateur du Speno. Celui-ci a une qualification de niveau "A" et a subi une formation rigoureuse

the machines over the territory with which each pilot-conductor is familiar.

The same holds true in the case of the Speno equipment, except that we are of the view that safety is better ensured if the Speno operator is also conversant with the operating rules and other regulations. Because of the specialized nature of the Speno equipment and the manner in which the equipment is operated or moved, we see no necessity for the operator to be qualified to the standards of qualification which must be met by a locomotive engineer.

As submitted by Mr. Abbott for the CRLA, we are of the view that we do have the jurisdiction to promulgate regulations concerning the qualifications of operators of self-propelled work equipment such as the RMS-1 and we include at the end of this Decision a recommendation to that effect. However, we do not go so far as to find that the Speno operators should be qualified under the proposed new regulations entitled *"Regulations Respecting the Minimum Qualification Standards of Locomotive Engineers, Transfer Hostlers, Conductors and Yard Foremen."*

We are not persuaded by the CRLA's arguments concerning the effect of subsection 238(3) of the *Railway Act*. Mr. Abbott submitted his interpretation that since Parliament expressed its intent that an engineer control the speed of a train in subsection 238(3), the Committee has no legal authority to permit an employee other than a locomotive engineer to operate a locomotive as part of a train. This argument is dependent upon a specific finding that the RMS-1 is a train within the meaning of that term as defined in section 2 of the *Railway Act*. We have said earlier that we consider the RMS-1 to operate as a train when in its travelling mode, but we are of the view that even if the RMS-1 is a train, we consider it within our jurisdiction to make distinctions between, and set differing standards for, different kinds of trains. Furthermore, the word "engineer" in subsection 238(3) does not necessarily exclude the Speno operator. The Speno operator is qualified to the "A" Book level and he is rigourously trained on the specialized RMS-1 which is the only piece of equipment he handles. This state of affairs satisfies the

sur le train spécialisé RMS-1, qui est la seule pièce d'équipement qu'il manoeuvre. Cet état de chose répond au Règlement de la Commission et convainc le Comité.

Nous acceptons le rapport de M. Turner en vertu de l'article 81 de la *Loi nationale sur les transports* et nous sommes d'accord avec sa conclusion selon laquelle l'exploitation actuelle du RMS-1 répond aux préoccupations de sécurité du Comité.

Nous en concluons que l'exploitation de l'appareil Speno de meulage de l'usure ondulatoire se fera en toute sécurité si le Comité ordonne que les conditions imposées dans son autorisation provisoire d'exploitation deviennent permanentes. Le Comité ordonne donc que ces conditions deviennent permanentes.

RECOMMANDATION

Nous recommandons la publication d'un règlement aux termes duquel toutes les compagnies ferroviaires qui relèvent de la Commission canadienne des transports seront tenues de s'assurer que tous les opérateurs de l'unité de travaux autopropulsée exploitée comme un train et se déplaçant entre les lieux de travail sous le RUE, détiennent un certificat de niveau "A" du *Règlement n° 0-8, Règlement unifié d'exploitation* de la Commission et satisfont aux exigences de l'*ordonnance générale n° 0-9* concernant l'acuité visuelle, l'aptitude à percevoir les couleurs et la sensibilité auditive.

Commission's Regulations and it satisfies this Committee.

We accept the report of Mr. Turner under section 81 of the *National Transportation Act* and we agree with his conclusion that the present operation of the RMS-1 meets the safety concerns of the Committee.

We conclude that the safe operation of the Speno rail-grinding machine will be achieved if the conditions imposed in our interim operating authority are made permanent by Order of this Committee and we so order.

RECOMMENDATION

We recommend that a regulation be promulgated requiring all railways under the jurisdiction of the Canadian Transport Commission to ensure that all operators of self-propelled work equipment, capable of and operating as a train as provided in the UCOR when moving between work sites, be qualified in the "A" Book certification of the Commission's *Regulations No. 0-8, Uniform Code of Operating Rules* and meet the requirements of *General Order No. 0-9* for visual acuity, colour perception and hearing.

APPENDICE "A"

Règlement n° 0-8 de la Commission canadienne des transports, Règlement unifié d'exploitation

14. SIGNAUX PAR SIFFLET DE LOCOMOTIVE

CODE	INDICATION
1) —o—	1) Aux poteaux commandant de siffler.
	2) Signal donné à un quart de mille au moins de tout passage à niveau public (sauf dans les limites de certaines villes ou cités conformément aux instructions spéciales) et prolongé ou répété selon la vitesse du train jusqu'à ce que le passage à niveau soit occupé par la locomotive ou par les véhicules qui l'accompagnent.
	3) Signal répété fréquemment quand la portée de la vue est réduite par le mauvais temps, les courbes ou d'autres facteurs.

APPENDIX "A"

Canadian Transport Commission Regulations No. 0-8, Uniform Code of Operating Rules

14. ENGINE WHISTLE SIGNALS

SOUND	INDICATION
(1) —o—	(1) At whistle posts.
	(2) At least 1/4 of a mile from every public crossing at grade (except within the limits of such towns or cities as may be prescribed in special instructions) to be prolonged or repeated according to the speed of the train until the crossing is occupied by the engine or cars.
	(3) At frequent intervals when view is restricted by weather, curvature or other conditions.

SIGNAUX PORTÉS PAR LES TRAINS

17. Le jour et la nuit, le phare à l'avant de tout train doit être allumé. Il doit être éteint quand le train a changé de voie et s'est arrêté après avoir libéré la voie principale pour croiser un autre train, ou s'il s'est arrêté à la fin de "deux voies ou plus" pour croiser d'autres trains, ou à une jonction dont l'aiguillage est correctement orienté pour le train qui approche. Tant que le train attendu n'est pas entièrement passé, le phare avant devrait rester éteint.

17A. Les locomotives qui peuvent le faire doivent mettre le phare avant en veilleuse:

à l'arrêt sur les voies de triage;

à l'arrêt sur la voie principale aux points de croisement, une fois l'aiguillage orienté vers la voie d'évitement;

à l'approche des gares où des trains prennent ou laissent des voyageurs;

à l'approche des gares où des ordres de marche ou des feuilles de libération seront pris;

à l'approche des points de croisement et de dépassement, ainsi que des jonctions, et à l'approche de l'extrémité de "deux voies ou plus" où se sont garés des trains ou des locomotives, pour permettre aux équipes de train et de locomotive d'identifier plus facilement le train qui approche;

sur "deux voies ou plus", en s'approchant d'autres trains et quand d'autres trains circulant en sens contraire s'approchent;

toutefois, la pleine puissance du phare avant doit être utilisée à l'approche de tous les passages à niveau publics et jusqu'à ce qu'ils soient atteints, quel qu'en soit l'emplacement.

30. Il faut faire sonner la cloche de la locomotive au moment de se mettre en marche, en circulant à proximité des gares, en dépassant un train arrêté sur une voie voisine et en arrivant à un quart de mille de tous les passages à niveau publics (sauf dans les limites de certaines villes ou cités conformément aux instructions spéciales) jusqu'à ce que le passage à niveau soit occupé par la locomotive ou par les véhicules qui l'accompagnent.

TRAIN SIGNALS

17. The headlight must be displayed to the front of every train by day and by night. It must be extinguished when a train turns out to meet another and has stopped clear of the main track, or is standing to meet trains at the end of two or more tracks, or at junctions with switches properly lined for the approaching train. It should be left extinguished until rear of the expected train has passed.

17A. On engines so equipped, the headlight will be dimmed:

When standing on yard tracks;

When standing on the main track at meeting points after the switch has been lined for the siding;

Approaching stations where trains are receiving or discharging passengers;

Approaching stations where train orders or clearances are to be picked up;

Approaching meeting and passing points, junctions, end of two or more tracks where trains or engines are clear, to assist in train identification by train and engine crews;

On two or more tracks when approaching trains and when trains are approaching in the opposite direction;

Except that the full power of the headlight must be used approaching all public crossings at grade and until such crossings are reached regardless of their location.

30. The engine bell must be rung when an engine is about to move; while moving about stations; while passing a train standing on adjacent track; and 1/4 of a mile from every public crossing at grade (except within the limits of such towns or cities as may be prescribed in special instructions) until the crossing is occupied by engine or cars.

34. Les équipes postées dans les locomotives et les contremaîtres de chasse-neige doivent connaître l'indication des signaux fixes (y compris celle des aiguilles si c'est faisable); les équipes de train doivent connaître l'indication des signaux d'ordres de marche agissant sur la marche de leur train, avant de franchir ces signaux; tous les membres des équipes de locomotives et de trains doivent, les circonstances s'y prêtant, se faire part de l'indication de chaque signal agissant sur la marche de leur train ou de leur locomotive, en se servant du "NOM" réglementaire.

210C. Après avoir reçu les ordres de marche et les feuilles de libération, les chefs de train et les mécaniciens doivent, dès que c'est faisable, exiger que les membres de leurs équipes les lisent à haute voix et de plus s'assurer qu'ils comprennent de façon précise et certaine les exigences de ces ordres de marche et feuilles de libération. Les membres des équipes doivent, si nécessaire, rappeler aux chefs de train et aux mécaniciens le contenu de ces ordres et feuilles de libération.

34. Crews on engines and snow plow foremen must know the indication of fixed signals (including switches where practicable) and members of train crews must know the indication of train order signals affecting their train before passing them. All members of engine and train crews must, when practicable, communicate to each other by its name the indication of each signal affecting the movement of their train or engine.

210C. Conductors and enginemen must require members of their crew to read aloud and have a definite and proper understanding of the requirements of train orders and clearances as soon as practicable after they have been received. Members of the crew are required, if necessary, to remind conductors and enginemen of their contents.

APPENDICE "B"

Formule 696 - CN Rail

17.4 ESSAI DE FREIN N° 1

On doit procéder à l'essai n° 1 des freins d'un train à la gare de formation ou à la gare d'échange à laquelle on le reçoit, et dans tous les cas où le chemin de fer l'exige.

a) Avant un essai de frein n° 1, on doit remplir le système de frein à air à une pression ne différant pas de plus de 15 livres de la pression requise pour ce train, mais qui ne sera jamais inférieure à 60 livres pour un train de marchandises (pression mesurée avec un manomètre exact en queue de train) et à 80 livres pour un train de voyageurs. On vérifiera l'étanchéité du frein à air et on fera les réparations nécessaires pour éliminer les fuites excessives. On doit s'assurer que les robinets d'accouplement et d'isolement ainsi que les valves retardatrices sont dans la position adéquate, et que, sauf si on est en pente, les freins à main sont complètement desserrés. Si le train est équipé d'une commande électro-pneumatique, les connexions des câbles d'asservissement électrique doivent être bien établies.

b) Au signal de serrage, produire au moyen du frein automatique une dépression de 15 livres dans la conduite générale, puis placer le robinet à la position de maintien et mesurer la fuite de la conduite générale en observant le manomètre de la conduite générale. La fuite ne doit pas dépasser 5 livres par minute. Effectuer ensuite une autre dépression dans la conduite générale afin de provoquer un serrage de service complet. Vérifier alors le serrage des freins de tous les véhicules du train ainsi que la course du piston, qui doit être comprise dans les limites prescrites. Lorsque cette vérification est terminée, on donne le signal de desserrage, puis on vérifie que les freins de tous les véhicules sont effectivement desserrés.

c) Lorsque le freinage d'un train de voyageurs doit être assuré par une commande électro-pneumatique, on procède d'abord aux essais prévus aux paragraphes a) et b); on remplit

APPENDIX "B"

CN Rail Form 696

17.4 NO. 1 TEST

A No. 1 test of train brakes must be made at the terminal at which a train is made up, or at the point at which a train is received in interchange, or as otherwise designated by the Railway.

(a) Before making a No. 1 test of train brakes, the air brake system must be charged to within 15 pounds of standard air pressure for that train, but not less than 60 pounds for a freight train as indicated by an accurate gauge at rear end of train and to not less than 80 pounds for a passenger train. The brake system shall be examined for leaks and necessary repairs made to eliminate excessive leakage. It must be known that angle cock, cut-out cock and retaining valve handles are properly positioned, and that hand brakes are fully released unless required because of grade. If the train is to be operated in electro-pneumatic braking, the brake circuit cables must be properly connected.

(b) On receiving the signal to apply brakes for test, a 15 pound brake pipe service reduction must be made in automatic service operation, the brake valve lapped, and the brake pipe leakage noted as indicated by the brake pipe gauge. This should exceed 5 pounds per minute. A further brake pipe reduction should then be made to ensure a full service brake application. The train shall then be examined to see that brakes are applied on each car and that piston travel is within permissible limits. When this inspection has been completed, the release signal must be given, the brakes released, and each brake inspected to see that it has released.

(c) When a passenger train is to be operated in electro-pneumatic brake operation and after completion of test of brakes as prescribed in paragraphs (a) and (b), the brake system

ensuite le système de frein à air à une pression d'au moins 90 livres et à la réception du signal de serrage, on effectue un serrage électro-pneumatique d'au moins 20 livres selon l'indication du manomètre du cylindre de frein. On vérifie alors le serrage des freins de tous les véhicules du train ainsi que la course du piston. Cette vérification terminée, on donne le signal de desserrage, puis on vérifie que tous les freins des véhicules sont effectivement desserrés.

must be recharged to not less than 90 pounds air pressure and upon receiving the signal to apply brakes for test, a minimum 20 pounds electro-pneumatic brake application must be made as indicated by the brake cylinder gauge. The train shall then be examined to see that brakes are applied on each car and that piston travel is correct. When this inspection has been completed, the release signal must be given, the brakes released, and each brake inspected to see that it has released.

d) À la fin de l'essai n° 1, le mécanicien et le chef de train doivent être informés du nombre de wagons que comporte le train ainsi que, le cas échéant, du nombre de wagons dont les freins ne fonctionnent pas.

(d) When the No. 1 test has been completed, the engineman and conductor shall be informed of the number of cars in their train and the number having inoperative brakes, if any.

Requête déposée par Gulf Canada Products Company en autorisation d'interjeter appel des taux spéciaux de manoeuvre inter-service applicables à l'est de Montréal, en vertu de l'article 23 de Loi nationale sur les transports.

Application by Gulf Canada Products Company for leave to appeal CN's special interswitching rate at Montreal East Under section 23 of the National Transportation Act.

Répertorié: Gulf Canada Products Company (Re)

Indexed as: Gulf Canada Products Company (Re)

Comité des transports par chemin de fer: J.F. Walter (président) et M. Landers.

Railway Transport Committee: J.F. Walter (Chairman) and M. Landers.

Date de la décision: le 14 mars 1985
Dossier n°: 50114

Date of Decision: March 14, 1985
File No.: 50114

Transport par chemin de fer - Taux inter-service - Concurrence - Intérêt public.

Railway transport - Interswitching rates - Competition - Public Interest.

Gulf Canada Products Company (ci-après Gulf) a déposé la présente requête auprès du Comité des transports par chemin de fer (ci-après Comité) en vue d'obtenir l'autorisation d'interjeter appel du nouveau taux spécial de manoeuvre inter-service établi par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada aux terminus de Montréal-Est. La requérante prétendait que ledit tarif était excessif, nuisait à la concurrence et par conséquent s'avérerait préjudiciable à l'intérêt public. Gulf désirait donc qu'un taux compensatoire minimum soit établi.

Gulf Canada Products Company (hereinafter Gulf) applied to the Railway Transport Committee (hereinafter Committee) for leave to appeal the new special interswitching rate charged by CN at the Montreal East End Terminals. The applicant contended that the said rate was excessive, would inhibit competition and therefore be prejudicial to the public interest. Accordingly, Gulf applied to the Committee to establish an absolute minimum compensatory rate.

Décision: *Le Comité a rejeté la requête. Aux termes de l'article 23 de la* Loi nationale sur les transports, *le Comité devait être convaincu que la demande était, de prime abord, bien fondée, avant d'y acquiescer. Le Comité a conclu que la requérante n'avait pas réussi à le convaincre. Gulf n'a nullement démontré qu'effectivement ledit taux pouvait nuire à l'intérêt public n'ayant présenté aucun détail à cet effet. Le Comité a souligné que sa décision ne pouvait reposer sur de simples allégations; il fallait démontrer comment le taux affecterait l'intérêt public.*

Decision: *The application was denied. Pursuant to section 23 of the* National Transportation Act, *the Committee should be satisfied that a prima facie case has been made to grant the application. The Committee concluded that the applicant did not succeed in doing so. Gulf had not produced any concrete support of how the said rate may prejudicially affect the public interest; Gulf had presented no such specifics. The Committee stated that its decision cannot be based on mere allegations; there should be some indication of how the public interest would be affected by the rate.*

Décisions et ordonnances citées

Ordonnance du C.T.C.F. n° R-37470, datée du 15 novembre 1984.

Decisions and Orders referred to

R.T.C. Order No. R-37470, dated November 15, 1984.

Ordonnance générale de la Commission canadienne des transports n° T-12, C.R.C. 1978, chap. 1210.
Décret du Conseil privé n° C.P. 1976-894, datée du 13 avril 1976.

Lois citées

Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 263, 265, 276.
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 23, 23(2).

DÉCISION

HISTORIQUE

Le 13 décembre 1984, le Comité des transports par chemin de fer (ci-après C.T.C.F.) a reçu une requête par télex de Gulf Canada Products Company (ci-après Gulf) en autorisation d'interjeter appel, conformément à l'article 23 de la *Loi nationale sur les transports* (ci-après *L.N.T.*). Cet appel visait le nouveau taux spécial de manoeuvre inter-service de 287,45$ par wagon, imposé par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (ci-après le CN) aux terminus de l'est de Montréal (Québec) (ci-après Montréal-Est). Ce taux spécial de manoeuvre inter-service a été déposé par le CN dans le tarif CNRE 9456-A, CTC(F) E 4313, les 27 et 30 novembre 1984, conformément à l'*ordonnance n° R-37470* du 15 novembre 1984 du C.T.C.F. Cette ordonnance sommait le CN de "déposer de nouveaux tarifs satisfaisant les exigences de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*". Le Comité a rendu l'*ordonnance n° R-37470*, jointe en annexe I, après avoir effectué une enquête sur des allégations du CN, selon qui les taux applicables au trafic à Montréal-Est étaient inférieurs aux niveaux compensatoires. L'enquête a révélé que ces taux étaient effectivement inférieurs aux niveaux compensatoires et non conformes aux dispositions de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*.

Les terminus de l'est de Montréal sont situés dans la partie sud-est de l'île, dans la municipalité de Longue Pointe (Québec). Le service de manoeuvre inter-service du trafic en provenance et à destination de ces terminus est soumis à des

Canadian Transport Commission General Order No. T-12, C.R.C. 1978, c. 1210.

Order in Council No. P.C. 1976-894, dated April 13, 1976.

Statutes referred to

Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 263, 265, 276.
National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 23, 23(2).

DECISION

BACKGROUND

On December 13, 1984, the Railway Transport Committee (R.T.C.) received a telexed application from the Gulf Canada Products Company (Gulf) for leave to appeal under section 23 of the *National Transportation Act (N.T.A.)*. The object of appeal was the new special interswitching rate of $287.45 per car charged by Canadian National Railway Company (CN) at the Montreal, P.Q., East End Terminals (hereinafter referred to as Montreal East). This special interswitching rate was filed by CN in Canadian National Railway Company Tariff CNRE 9456-A, CTC(F) E 4313, on November 27 and November 30, 1984, in response to *R.T.C. Order No. R-37470*, dated November 15, 1984. That Order required CN "to file and substitute new rates meeting the requirements of section 276 of the (Railway) *Act*". *Order R-37470*, attached as Appendix I, was issued in response to an investigation carried out by the Committee into allegations by CN that rates applicable on traffic at Montreal East were below compensatory levels. The investigation resulted in the determination that rates applicable on traffic at Montreal East were indeed below compensatory levels and not in accordance with the provisions of section 276 of the *Railway Act*.

The Montreal East terminals are located in the City of Montreal in the southeastern part of the Island of Montreal in the parish of Longue Pointe, Quebec. Interswitching service for traffic moving from and to these terminals is subject

taux spéciaux énoncés aux articles 660, 670, 680 et 690 du tarif susmentionné (voir annexe II).

Les nouveaux taux déposés par le CN les 27 et 30 novembre, avec entrée en vigueur le même jour, sont haussés à des niveaux conformes à l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*.

Requête déposée par Gulf Canada Products Co.

Dans sa requête déposée auprès du Comité en autorisation d'interjeter appel, conformément à l'article 23 de la *L.N.T.*, Gulf a fait valoir que le tarif de 287,45$ par wagon du CN est (traduction) "excessif et qu'il empêchera la prestation d'un service ferroviaire concurrentiel à partir de Montréal-Est". Gulf a aussi déclaré:

> la compagnie ferroviaire qui fournit le service de manoeuvre inter-service devrait être indemnisée pour les frais d'exploitation de ce service. Cela signifierait que ces frais seraient fixés à un minimum absolu pour être conformes à l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*.
>
> De l'avis de Gulf, le taux actuel est préjudiciable à l'intérêt public:
>
> (...) il accorderait à la ligne ferroviaire de jonction un avantage injuste par rapport aux lignes concurrentes. Cela pourrait entraîner des abus et, en fin de compte, l'exclusion des lignes concurrentes de chemin de fer de ce qui devrait être un trafic concurrentiel.

Gulf a demandé au Comité de déterminer le coût variable de manoeuvre inter-service à Montréal-Est "(...) en examinant comme il se doit l'échange séparé de wagons par opposition à l'échange conjoint, et de fixer le taux d'échange à ce niveau".

Réponse du CN à la requête

Dans une lettre au Comité du 8 janvier 1985, le CN a déclaré que l'augmentation du taux spécial de manoeuvre inter-service à 287,45$ découle de l'*ordonnance n° R-37470* du C.T.C.F. Le CN a aussi déclaré:

to special interswitching rates found under items 660, 670, 680 and 690 of the above-noted tariff. Rates on these items are shown in Appendix II.

The new rates filed by CN on November 27 and November 30 and effective on their respective dates of filing, raised the rates to levels in accordance with section 276 of the *Railway Act*.

Application by Gulf Canada Products Co.

In its application to the Committee for leave to appeal pursuant to section 23 of the *N.T.A.*, Gulf submitted that CN's rate of $287.45 per car "... is excessive and will inhibit the use of competitive rail service from Montreal East". Gulf also stated:

> ... the railroad performing the interswitching service should be compensated for the cost of performing the service. That cost would mean the cost that would be at the absolute minimum to satisfy section 276 (of the) *Railway Act*.
>
> The present rate, according to Gulf, is prejudicial to the public interest:
>
> ... it would give the switching railroad an unjustified cost advantage over a competing railroad. This could lead to abuses and the ultimate elimination of the competing railroad's participation in what should be competitive traffic.

Gulf requested the Committee to determine the variable cost of interswitching at Montreal East "... giving due consideration to single car switching versus multiple car switching and set the interswitching rate at that level".

CN's Answer to the Application

In a letter to the Committee, dated January 8, 1985, CN stated that the action of increasing the special interswitching charge to $287.45 was prompted by *R.T.C. Order No. R-37470*. CN also stated:

Comme il a été décidé par le Comité dans *l'affaire de la requête déposée par la province de Terre-Neuve et du Labrador, conformément à l'article 23 de la Loi nationale sur les transports*, en date du 8 novembre 1983, le rejet d'un taux non compensatoire ne peut donner lieu en soi à une affaire qui, de prime abord, paraît bien fondée, conformément à l'article 23 de la *L.N.T.*

Le CN a ajouté que les allégations de Gulf ayant trait aux nouveaux taux "(...) sont pour le moins hypothétiques et ne sont étayées par aucune preuve". Selon le CN, "(...) le concept d'un taux minimum absolu applicable aux taux de manoeuvre inter-service n'existe pas dans la législation sur le transport pas plus qu'il n'est invoqué dans la politique nationale sur les transports". Enfin, le CN était d'avis que "(...) l'approbation d'accords spéciaux de manoeuvre inter-service est un privilège et non un droit, qui ne devrait pas être utilisé pour priver les transporteurs utilisant les services des avantages qu'il comporte" et que la requérante n'a pas établi que la demande est, de prime abord, bien fondée.

Réplique de Gulf au CN

Dans une lettre du 22 janvier 1985, Gulf a répondu que la décision à laquelle se réfère le CN a trait à une requête visant l'annulation d'une hausse tarifaire prévue, laquelle, si elle est agréée, ramènerait les taux à un niveau non compensatoire. Gulf a prétendu que ce cas est différent de celui qui occupe le Comité et a déclaré ce qui suit: "Par ailleurs, Gulf a demandé à la Commission d'établir un taux compensatoire minimum absolu car, selon elle, un niveau supérieur nuirait à la concurrence et serait préjudiciable à l'intérêt public". Gulf a allégué que le C.T.C.F. a le pouvoir, conformément aux articles 263 et 265 de la *Loi sur les chemins de fer*, d'établir des taux de manoeuvre inter-service et qu'il pourrait en fixer les limites comme il l'a fait dans l'*ordonnance générale n° T-12*. Gulf a aussi allégué que "(...) le raisonnement applicable aux taux de circulation en ligne de l'ordonnance susmentionnée n'est pas pertinent aux frais de manoeuvre inter-service en question", que le "(...) niveau des taux de manoeuvre inter-service est du plus grand intérêt pour le public" et que les arguments avancés par le CP dans sa requête au Comité de révision appuient la position de Gulf.

As was decided by the Committee in the *matter of an Application by the Province of Newfoundland and Labrador pursuant to section 23 of the National Transportation Act*, dated November 8, 1983, any such situation relating to the disallowance of a non-compensatory rate cannot give rise *per se* to a *prima facie* case pursuant to section 23 of the *N.T.A.*

Further, CN stated that Gulf's allegations relating to the new rate "... are speculative at best, and not supported by any evidence whatsoever". According to CN, the "... concept of 'absolute minimum' rate for interswitching rates is unknown to the transportation law and is yet to find any basis in the context of the National Transportation policy". Finally, CN was of the opinion that "... the granting of special interswitching arrangements is a privilege, and not a right, which should not be used to deprive the interswitching carriers of its inherent prerogatives" and that the Applicant had failed to make a *prima facie* case.

Gulf's Reply to CN's Answer

In a letter dated January 22, 1985, Gulf replied that the Decision referred to in CN's answer dealt with an application to rescind an announced rate increase which, if granted, would return the rates to a non-compensatory level. Gulf contended that this case is different from the case at hand and stated: "On the other hand, Gulf has applied to the Commission to establish an absolute minimum compensatory rate on the grounds that permitting a higher level would inhibit competition and thus be prejudicial to the Public Interest". Gulf submitted that the R.T.C. had the power under sections 263 and 265 of the *Railway Act* to set interswitching rates and that it could establish the interswitching limits as was done in *General Order No. T-12*. Gulf also submitted that "... the reasoning applicable to the line haul rates in the above-captioned decision is not germane to the interswitching charge in question", that the "... level of interswitching rates is of vital public interest", and that the arguments put forth by CP in its application to the Review Committee support Gulf's position.

Gulf a déclaré qu'elle n'avait aucun commentaire à faire sur l'affirmation du CN voulant que ses allégations concernant les taux excessifs étaient hypothétiques étant donné que le CN n'a pas donné à Gulf accès à ses renseignements sur le calcul du prix de revient. Gulf a allégué que "(...) en vue d'évaluer les taux du CN, elle devrait avoir un accès illimité aux données sur les frais du CN". À défaut de cette information, Gulf a renvoyé le Comité à certains articles de la requête du 13 décembre 1984 que le CP a déposée auprès du Comité de révision à l'appui des taux élevés que le CN demandait. Ces articles exposent les objections du CP aux calculs des frais de manoeuvre inter-service du CN à Montréal-Est ainsi qu'à la "nature compensatoire des frais publiés".

Gulf stated that it was unable to comment on CN's assertion that Gulf's allegations regarding excessive rates were speculative as CN had not granted Gulf access to its costing information. Gulf submitted that "in order to so assess CN's rates Gulf ought to have full and unrestricted access to CN's costs". Failing such information, Gulf referred the Committee to certain sections of CP's application of December 13, 1984, to the Review Committee to support its position in relation to the excessive level of the rate. Those sections outline the objections CP has with respect to CN's calculations of the costs of interswitching at Montreal East as well as to the "compensatory nature of the published charge".

De l'avis de Gulf, le concept des taux compensatoires minimums n'est pas nouveau dans la législation sur le transport, comme en témoigne le *décret C.P. 1976-894* qui demandait au C.T.C.F. "(...) d'établir les taux compensatoires minimums pour la farine et l'huile de colza en provenance de l'Ouest du Canada (...)". Gulf a allégué que la formule d'établissement du taux compensatoire est énoncée au paragraphe 276(1) de la *Loi sur les chemins de fer*. Gulf a aussi soumis:

> Le taux devient compensatoire quand il est supérieur au coût variable. Elle allègue que ce coût (sic), qui peut être aussi minime qu'un cent, devrait être désigné, à juste titre, comme minimum absolu.

According to Gulf, the concept of minimum compensatory rates is not unknown in transportation law as evidenced by *Order in Council P.C. 1976-894* which required the R.T.C. "... to establish minimum compensatory rates for the movement of rapeseed oil and meal from Western Canada...". Gulf submitted that the formula for determining a compensatory rate is set out in section 276(1) of the *Railway Act* and also submitted the following:

> The rate becomes compensatory at the point at which it exceeds the variable cost. It is submitted that this cost (sic), which could be as little as one cent, should appropriately be termed an absolute minimum.

Enfin, Gulf "(...) ne reconnaît pas que le taux spécial de manoeuvre inter-service à Montréal-Est est un privilège... mais plutôt un droit", si l'on se fonde sur l'évolution de la manoeuvre inter-service à Montréal-Est. Gulf explique ainsi:

> Gulf ne suggère pas de s'immiscer dans les prérogatives d'un transporteur qui effectue la manoeuvre inter-service. Gulf a simplement l'intention de s'assurer que le transport ferroviaire des marchandises à destination et en provenance de Montréal-Est continuera de faire l'objet d'une concurrence saine.

Finally, Gulf "... does not recognize that the special interswitching rate at Montreal East is a privilege ... but is a right", based on the history and development of interswitching at Montreal East. Gulf explained:

> It is not Gulf's intent to suggest that there be a tampering with the prerogatives of an interswitching carrier. Gulf's intent is simply to ensure the continued encouragement of healthy competition in the rail transportation of goods to or from Montreal East.

Intervenants

Dans une lettre datée du 17 décembre 1984, Esso Petroleum Canada, sans faire spécifiquement référence à la requête de Gulf sous l'article 23, a déclaré:

> Nous sommes préoccupés de ce que le niveau des frais de manoeuvre inter-service fixés par CN Rail empêchera la prestation d'un service ferroviaire concurrentiel à partir de Montréal-Est. Nous nous demandons également si le CN, en fixant ces frais, a tenu compte des économies de l'échange conjoint de wagons par opposition à l'échange séparé.

Dans un télex au Comité en date du 31 décembre 1984, Shell Canada Limited écrivait: (traduction) "Nous appuyons la position prise par Gulf Canada Products Co. dans son télex du 13 décembre et approuvons en particulier le paragraphe 2 préconisant un taux compensatoire minimum de manoeuvre inter-service".

CONSTATATIONS

Le paragraphe 23(2) de la *Loi nationale sur les transports* prescrit ce qui suit:

> 2) Lorsqu'une personne a lieu de croire
>
> a) que toute action ou omission d'un transporteur ou de deux transporteurs ou plus, ou
>
> b) que l'effet de l'établissement d'un taux par un ou plusieurs transporteurs en conformité avec la présente *loi* ou de la *Loi sur les chemins de fer* après le 19 septembre 1967
>
> peut nuire à l'intérêt public en ce qui concerne les taux ou les conditions du transport à l'intérieur, à destination ou en provenance du Canada, cette personne peut demander à la Commission l'autorisation d'interjeter appel de l'action, de l'omission ou du taux et la Commission, si elle est convaincue que la demande est, de prime abord, bien fondée, doit faire l'enquête qu'elle estime justifiée sur l'action, l'omission, le taux ou son effet.

Gulf a déposé une requête auprès du Comité visant à établir un taux compensatoire mini-

Intervenors

Esso Petroleum Canada, in a letter dated December 17, 1984, which does not specifically refer to Gulf's section 23 application, stated:

> We are concerned at the level of the inter-switching charge as set by CN Rail as it will inhibit the use of competitive rail service from Montreal East. We also question whether CN Rail took into account the economics of multi-car switching versus single car switching when setting this charge.

Shell Canada Ltd., in a telex to the Committee dated December 31, 1984, stated that "We support the position of Gulf Canada Products Co.'s December 13 telex, and in particular paragraph 2 advocating a minimally compensatory switching rate".

FINDINGS

Section 23(2) of the *National Transportation Act* reads as follows:

> (2) Where a person has reason to believe,
>
> (a) that any act or omission of a carrier or of any two or more carriers, or
>
> (b) that the effect of any rate established by a carrier or carriers pursuant to this *Act* or the *Railway Act* after the 19th day of Septembert 1967
>
> may prejudicially affect the public interest in respect of tolls for, or conditions of, the carriage of traffic within, into or from Canada, such person may apply to the Commission for leave to appeal the act, omission or rate, and the Commission shall, if it is satisfied that a *prima facie* case has been made, make such investigation of the act, omission or rate and the effect thereof, as in its opinion is warranted.

Gulf has applied to the Committee to establish an absolute minimum compensatory rate on

mum absolu en faisant valoir que l'approbation des niveaux de taux supérieurs nuirait à la concurrence et en conséquence serait préjudiciable à l'intérêt public. Gulf a prétendu que le taux de manoeuvre inter-service devrait être un taux compensatoire minimum et elle a cité le *décret du C.P. 1976-894* (annexe III) comme preuve de ce que la prescription de ce taux est acceptable dans la législation canadienne.

Cependant, Guif n'a présenté aucune information concernant l'incidence du taux contesté sur son trafic ou sur celui de tout autre expéditeur ou groupe d'expéditeurs. En outre, Gulf n'a présenté aucune donnée concrète concernant l'effet du taux prévu sur la concurrence entre les transporteurs.

L'article 23 prescrit qu'une personne qui a "lieu de croire" qu'une action, omission ou taux nuit à l'intérêt public peut demander à la Commission l'autorisation d'interjeter appel de la situation présumée préjudiable. En vue de déterminer si la demande est, de prime abord, bien fondée, il ne suffit pas de présenter une allégation, une hypothèse ou une théorie. Il faudrait expliquer comment l'action, l'omission ou le taux en question pourrait nuire à l'intérêt public. Gulf n'a présenté aucun détail à cet égard. Pour illustrer ceci, nous n'avons qu'à examiner la situation qui prévaudrait si tous les taux étaient fixés à des niveaux équivalents au coût variable des mouvements. Dans ce cas, les coûts fixes ne feraient l'objet d'aucune contribution, et la compagnie ferroviaire deviendrait à la longue insolvable. Il peut arriver des cas où l'intérêt public requiert que les taux soient fixés à des niveaux compensatoires minimums. Il ne semblerait pas, de prime abord, que l'intérêt public exige que tous les taux soient fixés à ce niveau. Gulf n'a pas démontré son allégation que ce cas-ci en est un où il est nécessaire d'établir un taux spécifique dans l'intérêt public et que ne pas avoir un tel taux pourrait être préjudiciable à l'intérêt public.

Le Comité estime qu'il n'est pas nécessaire de tirer une conclusion sur les autres points soulevés dans la requête de Gulf car celle-ci devrait être rejetée pour ce seul motif. Peu importe que le taux contesté soit un privilège comme le prétend le CN ou un droit comme l'affirme Gulf. Peu importe aussi, dans cette affaire, que les coûts soient inférieurs ou égaux au taux ou que ces coûts soient basés sur un

the grounds that permitting a higher rate level would inhibit competition and therefore be prejudicial to the public interest. Gulf has argued that the interswitching rate should be minimally compensatory and cited *Privy Council Order P.C. 1976-894* (copy attached as Appendix III) as evidence that prescription of such a rate is acceptable in Canadian law.

However, Gulf presented no specific information regarding the impact of the impugned rate on Gulf's traffic or on that of any other shipper or group of shippers. Further, Gulf did not present any concrete support concerning the impact of the stated rate on competition between carriers.

Section 23 requires that a person have "reason to believe" that the public interest is prejudicially affected by some act, omission or rate to apply to the Commission for leave to appeal against the alleged prejudicial situation. For a *prima facie* case to be made, however, it is not sufficient that only an allegation, speculation or theorization be presented. There should be some indication how the public interest would be affected by the act, omission or rate in question. Gulf has produced no such specifics. To illustrate this, it is only necessary to consider the situation if all rates were set at levels equal to the variable cost of the movements. In such a case, no contribution to fixed costs would be made and the railway company would eventually become insolvent. It may be that there are instances where the public interest requires that rates be set at minimum compensatory levels. It would not appear, *prima facie*, that the public interest requires all rates to be set at such a level. Gulf has not presented any support for the proposition that this is a case where a specific rate is required in the public interest, and that not to have such a rate would be prejudicial to the public interest.

The Committee considers that it is not necessary for it to make a determination on any other issue raised in Gulf's application, as it should fail on this ground alone. It does not matter if the rate complained of is a privilege, as alleged by CN, or a right, as alleged by Gulf. It is immaterial in this case whether costs are below or equal to rates, or whether such costs are based on single or multiple car switching: no support

échange séparé ou conjoint de wagons: rien ne démontre que le taux contesté, peu importe comment ou par qui il est déterminé, est préjudiciable ou de nature à être préjudiciable à l'intérêt public.

CONCLUSION

Compte tenu de l'analyse et des faits susmentionnés, le Comité en conclut que Gulf n'a pas démontré que sa demande est, de prime abord, bien fondée, si bien que l'autorisation d'interjeter appel en vertu des dispositions de l'article 23 est rejetée.

has been presented for the proposition that the challenged rate, no matter how determined or by whom is prejudicial or is likely to be prejudicial to the public interest.

CONCLUSION

On the basis of the analysis and facts presented above, the Committee concludes that Gulf has not made a *prima facie* case as required, and leave to appeal under the provisions of section 23 is not granted.

ANNEXE I

COMITÉ DES TRANSPORTS PAR CHEMIN DE FER

Le 15 novembre 1984

ORDONNANCE N° R-37470

RELATIVE aux articles 276 et 277 de la *Loi sur les chemins de fer*, (ci-après désignée "la *Loi*");

RELATIVE au tarif CNRE 9456-A, CTC(F) E 4313 de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et aux accords spéciaux de manoeuvres interréseaux qui s'appliquent à Montréal (Québec), (terminus de l'extrémité est), ci-après désigné "Montréal-Est";

RELATIVE à l'*ordonnance n° R-32218* du Comité des transports par chemin de fer, datée le 19 mai 1981, telle que modifiée par les *ordonnances n^os^ R-33080* datée le 22 décembre 1981, *R-35338* datée le 29 juin 1983 et *R-36847* datée le 28 juin 1984; et

RELATIVE à une enquête menée sur des allégations citées par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada à l'effet que les taux applicables au trafic à Montréal-Est sont au-dessous des niveaux compensatoires;

Référence n° 50114

ATTENDU que les taux applicables au trafic à Montréal-Est déterminés par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada comme étant non compensatoires, ont été enquêtés par le Comité eu égard aux niveaux actuels du coût; et

ATTENDU que l'enquête a déterminé que les taux applicables au trafic à Montréal Est, sont au-dessous des niveaux compensatoires et ne sont pas en conformité avec les prescriptions de l'article 276 de la *Loi*.

APPENDIX I

RAILWAY TRANSPORT COMMITTEE

November 15, 1984

ORDER NO. R-37470

IN THE MATTER OF sections 276 and 277 of the *Railway Act*, (hereinafter referred to as the "*Act*");

IN THE MATTER OF Canadian National Railway Company Tariff CNRE 9456-A, CTC(F) E 4313 and the special inter-switching arrangements having application at Montreal, Quebec (East End Terminals) hereinafter referred to as "Montreal East";

IN THE MATTER OF *Railway Transport Committee Order No. R-32218*, dated May 19, 1981, as amended by *Order Nos. R-33080* dated December 22, 1981, *R-35338* dated June 29, 1983 and *R-36847* dated June 28, 1984; and

IN THE MATTER OF an investigation into Canadian National Railway Company's allegations that the rates applicable on traffic at Montreal East are below compensatory levels;

File No. 50114

WHEREAS rates applicable on traffic at Montreal East alleged by the Canadian National Railway Company to be non-compensatory, have been investigated by the Committee with regard to current cost levels; and

WHEREAS that investigation has resulted in the determination that rates applicable on traffic at Montreal East are below compensatory levels and not in accordance with the provisions of section 276 of the *Act*.

IL EST PAR LA PRÉSENTE ORDONNÉ CE QUI SUIT:

Les taux contenus dans le tarif CNRE 9456-A, CTC(F) E 4313 de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada sont rejetés en vertu de l'article 277 de la *Loi*. Ces rejets entreront en vigueur sept (7) jours à partir de la date de la présente ordonnance. Nonobstant les prescriptions de l'article 275 (2) de la *Loi*, le transporteur devra remplacer et déposer de nouveaux taux satisfaisant les exigences de l'article 276 de la *Loi*, lesquels prendront vigueur concurremment avec le rejet ordonné dans la présente.

(Signature)
J. O'Hara
Secrétaire
Comité des transports
par chemin de fer

IT IS HEREBY ORDERED THAT:

The rates contained in the Canadian National Railway Company Tariff CNRE 9456-A, CTC(F) E 4313 are disallowed pursuant to section 277 of the *Act*. Such disallowance shall come into effect seven (7) days from the date of this Order, and notwithstanding the provisions of section 275 (2) of the *Act*, the carrier shall substitute and file new rates meeting the requirements of section 276 of the *Act*, to be effective concurrent with the disallowance ordered herein.

(signed)
J. O'Hara
Secretary
Railway Transport
Committee

ANNEXE II

Frais spéciaux de manoeuvre inter-service pour les distances SUPÉRIEURES À quatre milles et s'appliquant au trafic transporté en wagon-complet inter-manoeuvré par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada ou NW[4]

Les frais s'appliquent seulement au trafic pour lequel le transporteur correspondant a reçu ou recevra une expédition par camion.

FRAIS EN CENTS PAR 100 LIVRES SAUF LES EXCEPTIONS INDIQUÉES

MONTRÉAL (QUÉBEC)
(Terminus de l'extrémité est)

ARTICLE	DE	À	FRAIS
660-F	Gulf Oil Canada Ltd. Imperial Oil Limited Shell Oil Co. Sun Oil Co. Texaco Canada Ltd.	Manoeuvre inter-service avec CP ou CR[5] à Hochelaga	1) 287,45$ par wagon 1) 2) 287,45$ par wagon
ARTICLE	**ENTRE**	**ET**	**FRAIS**
670-C	Voies privées à l'est de la rue De Boucherville, Longue Pointe, jusqu'à la Deuxième avenue inclusivement Pointe-aux-Trembles	Manoeuvre inter-service avec CP ou CR à Hochelaga	287,45$ par wagon
ARTICLE	**DE**	**À**	**FRAIS**
680-G	B.P. Canada Limited Entreprises Petro-Canada Polysar Limited Union Carbide Canada Ltd. Montréal-Est	Manoeuvre inter-service avec CP ou CR à Hochelaga	1) 287,45$ par wagon 1) 2) 287,45$ par wagon
	Manoeuvre inter-service avec CP à Hochelaga	Voies du CN à Montréal-Est (embr. Pyrofax Leduc)	3) 287,45$ par wagon
ARTICLE	**ENTRE**	**ET**	**FRAIS**
690-F	Chevron Asphalt Ltd.	Manoeuvre inter-service avec CP ou CR à Hochelaga	1) 287,45$ par wagon 1) 2) 287,45$ par wagon

Applicable seulement au matériel de revêtement pour les routes (asphalte ou goudron)

REMARQUES:

1) Taux concurrentiel; ne s'applique pas aux manoeuvres en provenance ou à destination des voies secondaires.

2) Taux proportionnel; applicable seulement au trafic inter-manoeuvré avec CP ou CR à Hochelaga (Québec) qui ne peut être transporté par camion par CN à un taux égal.

3) Taux applicable seulement au propane transporté en wagon-citerne.

4) Norfolk and Western Railway Company (NW).

5) Consolidated Rail Corporation (CR).

SOURCE: Supplément 15, tarif CNRE 9456-A, CTC(F) E 4313.
En vigueur le 30 novembre 1984.

APPENDIX II

Special Interswitching Charges for distances EXCEEDING four miles on Carload Traffic Interswitched by the CNRys. or NW[4]

Charges provided apply only on traffic on which the connecting carrier has received, or will receive a road haul.

CHARGE IN CENTS PER 100 LBS. EXCEPT AS NOTED

AT MONTREAL, P.Q.
(East End Terminals)

ITEM	FROM	TO	CHARGE
660-F	Gulf Oil Canada Ltd. Imperial Oil Limited Shell Oil Co. Sun Oil Co. Texaco Canada Ltd.	Interchange with CP or CR[5], at Hochelaga	1) $287.45 per car 1) 2) $287.45 per car
ITEM	BETWEEN	AND	CHARGE
670-C	Private Sidings East of De Boucherville St., Longue Point, to and including Second Avenue Pointe-aux-Trembles	Interchange with CP or CR, at Hochelaga	$287.45 per car
ITEM	FROM	TO	CHARGE
680-G	B.P. Canada Limited. Petro-Canada Enterprises Polysar Limited Union Carbide Canada Ltd. Montreal East	Interchange with CP or CR, at Hochelaga	1) $287.45 per car 1) 2) $287.45 per car
	Interchange with CP at Hochelaga	CNRys. trackage at Montreal East (Pyrofax Leduc Spur)	3) $287.45 per car
ITEM	BETWEEN	AND	CHARGE
690-F	Chevron Asphalt Ltd.	Interchange with CP or CR, at Hochelaga	1) $287.45 per car 1) 2) $287.45 per car

Applicable only on Road Binding Compound (Asphalt or Tar Base)

NOTE:

1) Competitive charge; will not apply from or to intermediate sidings.

2) Proportional charge; applicable only in traffic interchanged with CP or CR at Hochelaga, PQ, which cannot be handled in road haul movement by CN at equal rates.

3) Applicable only on propane in tank cars.

4) Norfolk and Western Railway Company (NW).

5) Consolidated Rail Corporation (CR).

SOURCE: Supplement 15, Tariff CNRE 9456-A CTC (F) E 4313.
Effective November 30, 1984.

ANNEXE III

C.P. 1976-894
13 avril 1976

Sur avis conforme du ministre des Transports et en vertu de l'article 64 de la *Loi nationale sur les transports*, il plaît à SON EXCELLENCE LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL de modifier par les présentes les ordonnances et décisions suivantes de la Commission canadienne des transports:

a) *Ordonnance n° R-16824* du 27 juin 1973;

b) *Ordonnance n° R-17016* du 2 août 1973; et

c) toute autre ordonnance ou décision de la Commission canadienne des transports incompatible avec le paragraphe d) ci-après

pour disposer

d) que les tarifs ou tranches tarifaires suivants applicables au transport intérieur et vers les points d'exportation de la farine et de l'huile de colza provenant des quatre moulins situés à Altona, Nipawin, Saskatoon et Lethbridge seront fixés annuellement à des niveaux compensatoires minimums:

(i) tarif pour la farine et l'huile de colza à destination de l'Ouest;

(ii) tarif pour l'huile de colza à destination de l'Est; et

(iii) tranches tarifaires applicables au transport de la farine de colza à l'est de Thunder Bay ou d'Armstrong (Ontario).

APPENDIX III

P.C. 1976-894
13 April 1976

HIS EXCELLENCY THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL, on the recommendation of the Minister of Transport, pursuant to section 64 of the *National Transportation Act*, is pleased hereby to vary the following orders and decisions of the Canadian Transport Commission:

(a) *Order No. R-16824* dated June 27, 1973;

(b) *Order No. R-17016* dated August 2, 1973; and

(c) any other order or decision of the Canadian Transport Commission that is inconsistent with paragraph (d) hereof

to provide

(d) that the following rates or portions of rates for domestic and export movement of rapeseed meal and rapeseed oil from the four rapeseed crushing plants at Altona, Nipawin, Saskatoon and Lethbridge, be established annually at minimum compensatory levels:

(i) rates for rapeseed meal and rapeseed oil moving west;

(ii) rates for rapeseed oil moving east; and

(iii) the portions of rates pertaining to the movement of rapeseed meal east of Thunder Bay or Armstrong, Ontario.

Relative à l'article 120 de la Loi sur les chemins de fer;

Relative à l'article 33 des Règles générales de la Commission canadienne des transports;

Relative aux modifications projetées à l'exploitation ferroviaire par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada relativement au service de train de marchandises entre Nakina et Armstrong, dans la province de l'Ontario; et

Relative aux plaintes reçues par le Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports relativement auxdites modifications devant être effectuées par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada à l'exploitation ferroviaire.

In the matter of section 120 of the Railway Act;

In the matter of section 33 of the Canadian Transport Commission General Rules;

In the matter of proposed rail operational changes by the Canadian National Railway Company relating to the freight train service between Nakina and Armstrong in the Province of Ontario; and

In the matter of complaints received by the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission in connection with the said rail operational changes by the Canadian National Railway Company.

Répertorié: Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, 16 août 1985 (Re)

Indexed as: Canadian National Railway Company, August 16, 1985 (Re)

Comité des transports par chemin de fer: J.F. Walter (président), R.J. Orange et M. Landers.

Railway Transport Committee: J.F. Walter (Chairman), R.J. Orange and M. Landers.

Date de la décision: le 16 août 1985
Ordonnance n°: R-38414
Date de l'ordonnance: le 16 août 1985
Dossier n°: 18540.135

Date of Decision: August 16, 1985
Order No.: R-38414
Date of Order: August 16, 1985
File No.: 18540.135

Transport par chemin de fer - Interprétation des termes "point de division" et "gare ou station" - Signification des termes "déplacer, fermer et abandonner" dans le contexte de l'article 120 de la Loi sur les chemins de fer, *S.R.C. 1970, chap. R-2 - Intérêt public.*

Railway transport - Construction of the words "divisional point" and "station" - Meaning of the words "remove, close and abandon" pursuant to section 120 of the Railway Act, *R.S.C. 1970, c. R-2 - Public interest.*

Le Comité des transports par chemin de fer (ci-après Comité) a tenu une audience publique afin d'analyser les diverses plaintes conçernant les modifications projetées par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (ci-après CN) relativement au service de trains de marchandises entre Hornepayne et Armstrong à Nakina (Ontario). Il devait déterminer si les modifications constituaient un déplacement, une fermeture ou un abandon d'un point de division,

The Railway Transport Committee (hereinafter Committee) held a public hearing to examine the complaints received in connection with the proposed rail operational changes by the Canadian National Railway Company (hereinafter CN) relating to freight train services between Hornepayne and Armstrong in Nakina, Ontario. The main issue to be determined was whether the proposed changes constituted a removal, closing or abandonment of any divisional point or station

d'une gare ou d'une station occasionnant le déplacement d'employés selon l'article 120 de la Loi sur les chemins de fer.

Décision: *En réponse à une première question, le Comité a décidé que Nakina n'était pas un point de division aux termes de l'article 120 de la* Loi sur les chemins de fer. *Les activités qui s'y déroulaient n'étaient pas nécessaires à l'exploitation et à l'administration de la subdivision contrairement à la politique établie par le Comité dans la décision* Déplacement des bureaux des surintendants de CP de Sherbrooke à Montréal. *Par ailleurs, le Comité a jugé que Nakina était une gare ou une station conformément à l'article 120. Il était d'avis que ces termes devaient recevoir une interprétation très large de façon à inclure non seulement le bâtiment mais le lieu où des ressources humaines étaient utilisées.*

Ayant établi que Nakina n'était pas un point de division, le Comité devait alors déterminer si le CN déplaçait, fermait ou abandonnait une gare ou une station. Il a affirmé que les modifications proposées constitueraient de fait le déplacement, la fermeture ou l'abandon entier de la gare ou station de Nakina car les trains ne s'arrêteraient plus à cet endroit et les employés qui resteraient en poste n'occuperaient plus de fonctions d'exploitation importantes.

Quant à la question de la portée sémantique de la notion d'intérêt public, le Comité a indiqué que lorsqu'il exerçait son pouvoir discrétionnaire dans le contexte de l'article 120, il n'était pas tenu de considérer l'intérêt public en général et opta pour une interprétation étroite des facteurs à considérer. Le Comité n'a donc pas tenu compte des répercussions du non-arrêt des trains dans le canton de Nakina. Lors de son étude, le Comité a étudié l'historique de l'article 120 et considéré l'ensemble de l'esprit de la Loi *en vue d'y déterminer la mesure de discrétion que le Parlement accordait à la Commission canadienne des transports.*

En dernier lieu, le Comité a jugé que les offres d'indemnisation offertes par CN étaient convenables, aucune preuve à l'effet contraire n'ayant été soumise.

Compte tenu de ce qui précède, le Comité a agréé les modifications proposées. Toutefois le service

resulting in the removal of employees under section 120 of the Railway Act.

Decision: *In response to the first question, the Committee decided that Nakina was not a divisional point within the meaning of section 120 of the* Railway Act. *The activities that were performed in Nakina were not required for the administration and the operation of the division and therefore contrary to the indications stated by the Committee in its decision* In re Relocation of Canadian Pacific's Superintendent Offices from Sherbrooke to Montreal. *On the other hand, the Committee found that Nakina was a station pursuant to section 120. It was of the opinion that the word "station" should be interpreted in its broadest sense so as to include both a building and a place where human resources are employed.*

Having found that Nakina was not a divisional point, the Committee had to determine whether CN was removing, closing or abandoning a station. The Committee held that the proposed changes amounted to the removal, closing or abandonment of the station at Nakina in its entirety because the trains would run through, leaving the employees with no significant operational duties.

As to the question of how broadly the Committee should define the public interest, the Committee stated that in deciding whether to grant leave under section 120, it was not under the obligation to consider the broad public interest and it favoured a narrow interpretation of the factors to be considered. Accordingly, the Committee did not take into account the effects of a run-through on the Township of Nakina. In examining the matter, the Committee examined the history of section 120 and took into consideration the Railway Act *as a whole to determine what discretion Parliament intended to give to the Canadian Transport Commission.*

Finally, the Committee found that the compensation package offered by CN provided proper compensation since no evidence to the contrary was advanced.

In light of the foregoing, the Committee granted leave pursuant to section 120, but the order

direct qu'en résultera ne devrait entrer en vigueur qu'à compter du 30 juin 1986 afin de permettre aux employés et leur famille de parer aux inconvénients.

Jurisprudence citée

Brotherhood of Railroad Trainmen et al. c. C.N.R., [1931] C.R.C. 313.
Brotherhood of Railway Employees et al. c. New York Central Railway Co. et al., [1958] R.C.S. 519.
Gravel c. Cité de St-Léonard, [1978] 1 R.C.S. 660.
Kootenay & Elk Ry. Co. c. C.P.R. (1972), 28 D.L.R. (3d) 385 (C.S.C.).

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.C.F., datée du 11 janvier 1983.
Décision du C.T.C.F., datée du 28 avril 1983.
Décision du C.T.C.F., datée du 29 décembre 1983.
Décision du C.T.C.F., datée du 24 août 1984.

Lois citées

Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 11.
Loi sur les chemins de fer, S.C. 1888, chap. 29, art. 120.
Loi sur les chemins de fer, S.C. 1900, chap. 23, art. 4.
Loi sur les chemins de fer, S.C. 1903, chap. 58, art. 131.
Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1906, chap. 37, art. 188.
Loi sur les chemins de fer, S.C. 1913, chap. 44, art. 2.
Loi sur les chemins de fer, S.C. 1919, chap. 68, art. 179.
Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1927, chap. 170, art. 179.
Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 119, 120.

Règlements cités

Règlement unifié d'exploitation - Règlement n° 0-8, C.R.C. 1978, chap. 1175, mod. par DORS/84-256.

granting the run-through would not come into effect until June 30, 1986 to allow the employees and their family to make the necessary arrangements.

Cases referred to

Brotherhood of Railroad Trainmen et al. v. C.N.R., [1931] C.R.C. 313.
Brotherhood of Railway Employees et al. v. New York Central Railway Co. et al., [1958] S.C.R. 519.
Gravel v. City of St. Leonard, [1978] 1 S.C.R. 660.
Kootenay & Elk Ry. Co. v. C.P.R. (1972), 28 D.L.R. (3d) 385 (S.C.C.).

Decisions & Orders referred to

R.T.C. Decision, dated January 11, 1983.
R.T.C. Decision, dated April 28, 1983.
R.T.C. Decision, dated December 29, 1983.

R.T.C. Decision, dated August 24, 1984.

Statutes referred to

Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 11.

Railway Act, S.C. 1888 c. 29, s. 120.

Railway Act, S.C. 1900, c. 23, s. 4.

Railway Act, S.C. 1903, c. 58, s. 131.

Railway Act, R.S.C. 1906, c. 37, s. 188.

Railway Act, S.C. 1913, c. 44, s. 2.

Railway Act, S.C. 1919, c. 68, s. 179.

Railway Act, R.S.C. 1927, c. 170, s. 179.

Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 119, 120.

Regulations referred to

Uniform Code of Operating Rules, Regulations No. 0-8, C.R.C. 1978, c. 1175, as am. SOR/84-256.

Règles citées

Règles générales de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1142, règle 33.

Doctrine citée

J.F. Crosson, *Guide to Train Rules*.
The Concise Oxford Dictionary, 7e édition.

Comparutions

Wendy A. Wardman, avocat de la Commission; Terry Hall, avocat de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada; Alfred A. Petrone, avocat du canton de Nakina; Michael A. Church, avocat des Travailleurs unis des transports; Keith Penner, député fédéral de la circonscription Cochrane-Superior; Gilles Pouliot, député provincial de la circonscription Lake Nipigon; Neil Stuart, directeur, Développement régional et communautaire, Ministère des affaires du Nord et des mines de l'Ontario; Michael Power, maire de Geraldton; Gérald V. Nadon, président local du Syndicat des contrôleurs de la circulation ferroviaire du Canada; Joyce Corman, North of Superior Community and Mental Health Program; Robert E. Baycroft, Nakina Economic Development Committee; Raymonde Mercier, échevin du canton de Nakina; Micke L. Popowich, "Sunrise Club" des personnes âgées de Nakina, Uppertwin Builders Supplies et Nakina Hotel; Margaret Desruisseaux, Women's Group of Nakina; Lorne Downey, Hornepayne Caboose Action Committee; Donald Downey, contribuable; Albert Jackson, chef de train; Peter A. Geley, contribuable; Michael Fort, Trainmen, E.S.E.

Rules referred to

Canadian Transport Commission General Rules, C.R.C. 1978, c. 1142, Rule 33.

Authorities referred to

J.F. Crosson, *Guide to Train Rules*.
The Concise Oxford Dictionary, 7th edition.

Appearances

Wendy A. Wardman, Commission Counsel; Terry Hall, Solicitor for Canadian National Railway Company; Alfred A. Petrone, Counsel for the Township of Nakina; Michael A. Church, Counsel for the United Transportation Union; Keith Penner, Member of Parliament for the Riding Cochrane-Superior; Gilles Pouliot, Member of Provincial Parliament for the Riding Lake Nipigon; Neil Stuart, Director, Regional & Community Development, Ontario Ministry of Northern Affairs and Mines; Michael Power, Mayor of Geraldton; Gerald V. Nadon, Local Chairman of the Rail Canada Traffic Controllers Union; Joyce Corman, North of Superior Community and Mental Health Program; Robert E. Baycroft, Nakina Economic Development Committee; Raymonde Mercier, Councillor of the Township of Nakina; Micke L. Popowich, Nakina Senior Citizens "Sunrise Club" and Uppertwin Builders Supplies & Nakina Hotel; Margaret Desruisseaux, Women's Group of Nakina; Lorne Downey, Hornepayne Caboose Action Committee; Donald Downey, Private Citizen; Albert Jackson, Conductor; Peter A. Geley, Private Citizen; Michael Fort, Trainmen, E.S.E.

ORDONNANCE

RELATIVE aux modifications projetées à l'exploitation ferroviaire par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada relativement au service de trains de marchandises entre Hornepayne et Armstrong, dans la province de l'Ontario;

RELATIVE aux plaintes reçues par le Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports

ORDER

IN THE MATTER OF proposed operational changes by the Canadian National Railway Company relating to freight train operation between Hornepayne and Armstrong, in the Province of Ontario;

IN THE MATTER OF complaints received by the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission in connec-

relativement auxdites modifications devant être effectuées par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada à l'exploitation ferroviaire;

RELATIVE à l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*;

RELATIVE à l'article 57 de la *Loi nationale sur les transports*; et

RELATIVE à la décision du Comité des transports par chemin de fer en date du 16 août 1985.

ATTENDU que le Comité des transports par chemin de fer a tenu une audience publique relative aux modifications projetées à l'exploitation des trains de marchandises entre Hornepayne et Armstrong les 30, 31 juillet et 1er août 1985 à Nakina (Ontario);

ATTENDU que le 16 août 1985, le Comité des transports par chemin de fer a rendu sa décision sur l'affaire susmentionnée; et

ATTENDU que bien que le Comité dans la décision du Comité des transports par chemin de fer mentionnée ci-dessus reconnait que l'autorisation devrait être accordée afin de permettre à la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada de mettre en vigueur le service direct projeté à la lumière de cette décision qui est rapprochée de la date du service direct projeté et au dérangement et aux difficultés évidents qu'un déplacement le 1er septembre 1985 causera aux employés et vu le fait qu'en établissant la date du 1er septembre la compagnie ferroviaire et les syndicats tentaient d'éviter de telles conséquences, le Comité est d'avis que le service direct ne devrait pas être mis en vigueur avant le lundi, 30 juin 1986, au plus tôt.

PAR CONSÉQUENT, IL EST ORDONNÉ CE QUI SUIT:

1. L'autorisation est accordée à la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada en vertu de l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer* en vue d'enlever, de fermer ou d'abandonner la gare à Nakina (Ontario) et de ce fait mettre en vigueur le service de trains de marchandises direct de Hornepayne (Ontario) à Armstrong (Ontario); et

tion with the said operational changes by the Canadian National Railway Company;

IN THE MATTER OF section 120 of the *Railway Act*;

IN THE MATTER OF section 57 of the *National Transportation Act*;

IN THE MATTER OF Railway Transport Committee Decision dated August 16, 1985.

WHEREAS the Railway Transport Committee held a public hearing into Canadian National Railway Company's proposed operational changes to the freight train operation between Hornepayne and Armstrong on July 30, 31 and August 1, 1985 in Nakina, Ontario;

WHEREAS on August 16, 1985, the Railway Transport Committee rendered its decision on the above matter; and

WHEREAS while the Committee in the aforementioned Railway Transport Committee Decision recognized that leave should be granted in order to allow the Canadian National Railway Company to implement the proposed run-through in light of the proximity of this Decision to the proposed run-through date and the obvious disruption and hardship that a September 1, 1985 relocation will cause to the employees and in view of the fact that in setting the September 1 date the railway and the unions sought to avoid such consequences, the Committee is of the opinion that the run-through should not be implemented until Monday, June 30, 1986 at the earliest.

THEREFORE, IT IS ORDERED THAT:

1. Leave is granted to the Canadian National Railway Company pursuant to section 120 of the *Railway Act* to remove, close or abandon the station at Nakina, Ontario and to thereby implement the run-through of freight trains from Hornepayne, Ontario to Armstrong, Ontario; and

2. En vertu du paragraphe (1) de l'article 57 de la *Loi nationale sur les transports*, la présente ordonnance entrera en vigueur le 30 juin 1986.

DÉCISION

Entendue à Nakina (Ontario) les 30 et 31 juillet et le 1er août 1985.

I QUESTION

Dans l'avis public, le Comité a indiqué qu'il étudierait les questions suivantes:

I En vertu de l'article 33 des *Règles générales de la Commission canadienne des transports*, le Comité entendra les plaidoiries et recevra les éléments de preuve à une question préliminaire de droit, à savoir si les modifications projetées constituent un enlèvement, la fermeture ou l'abandon d'une gare ou station ou d'un point de division qui entraînerait le déplacement des employés d'après le sens de l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*.

II Le Comité entendra aussi les plaidoiries et recevra les éléments de preuve sur le dédommagement que la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada projette de fournir aux employés qui devront être déplacés à cause des modifications.

Après mûre réflexion, le Comité a conclu que ce mandat devrait être élargi. Par conséquent, le président a indiqué au début de l'audience que les témoignages et les présentations pourraient porter sur un plus grand éventail de questions. Chaque question sera étudiée séparément.

ANALYSE DES QUESTIONS

Question n° 1: Nakina (Ontario) est-elle un point de division ou une gare ou une station selon l'emploi de ces termes à l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*?

Point de division

Le panel a entendu de nombreuses présentations sur le statut de point de division de Nakina. Après avoir étudié toutes les données

2. Pursuant to subsection 57(1) of the *National Transportation Act*, this Order shall come into force on June 30, 1986.

DECISION

Heard at Nakina, Ontario, July 30, 31 and August 1, 1985.

I ISSUE

In the public notice the Committee advised that it would consider:

I Pursuant to section 33 of the *Canadian Transport Commission General Rules*, the Committee will hear submissions and receive evidence on a preliminary question of law, namely, whether the proposed changes constitute a removal, closing or abandonment of any station or divisional point that would involve the removal of employees within the meaning of section 120 of the *Railway Act*.

II The Committee will also hear submissions and receive evidence on the compensation that Canadian National Railway Company proposes to provide to those employees who will be required to relocate as a result of the changes.

After careful consideration, the Committee concluded that those terms of reference should be widened. Accordingly, the Chairman advised at the commencement of the Hearing that evidence and submissions would be received on a broader number of issues. Each of these issues will be discussed separately.

ANALYSIS OF THE ISSUES

Issue Number 1 - Is Nakina, Ontario a divisional point or station as those terms are used in section 120 of the *Railway Act*?

Divisional Point

The Panel heard numerous submissions on whether Nakina is a divisional point and after considering all of the evidence before it, upon a

qui lui ont été présentées, et à la suite d'une motion de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, le Comité a décidé que Nakina n'est pas un point de division aux termes de l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*. En rendant sa décision sur cette question, le président du panel a déclaré de sa tribune:

> Après avoir étudié tous les arguments qui nous ont été présentés, nous avons pris une décision, premièrement, pour ce qui est de savoir si Nakina est un point de division. Nous reconnaissons l'argument de M. Petrone selon qui un point donné peut constituer un point de division, même s'il n'en présente pas toutes les caractéristiques. Cependant, le panel est lié par sa décision précédente relative au cas du C.T.C.F. ayant trait à Sherbrooke, particulièrement par la partie indiquant que les activités qui se déroulent à un point de division doivent être nécessaires à l'exploitation et(ou) à l'administration d'une division. Nous sommes d'avis que dans le cas de Nakina, les activités qui s'y déroulent ne sont pas essentielles à l'administration et à l'exploitation de la division dans son ensemble. Nous établissons donc qu'il ne s'agit pas d'un point de division aux termes de l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*.

La décision précédente du C.T.C.F. à laquelle il est fait allusion est *Déplacement des bureaux des surintendants de CP de Sherbrooke à Montréal* (dossier n° 4205.3191 du 11 janvier 1983), où on peut lire en page 12:

> ... un point de division est un point ou un endroit qui revêt une certaine importance à l'intérieur d'une division. Nous sommes d'avis qu'un point de division d'un réseau ferroviaire se caractérise par les services qui y sont assurés, services essentiels à l'exploitation et ou à l'administration de la division. Ces services peuvent inclure, sans nécessairement s'y limiter, la rotation des équipes, les ateliers de réparation des locomotives et des wagons, les gares de triage, les bureaux de régulateurs, les bureaux généraux du surintendant et certains autres services techniques.
>
> ... le Comité a conclu qu'un point de division se caractérise par l'ensemble des services qui

motion from Canadian National Railway Company, the Committee decided that Nakina is not a divisional point within the meaning of section 120 of the *Railway Act*. In ruling on this matter, the Panel Chairman stated from the Bench:

> After considering all the arguments that have been put to us, we have decided, first, on the question of whether or not Nakina is a division point, we acknowledge the argument of Mr. Petrone that not all the attributes of a division point are necessary at any given point to make it a division point. However, the panel is bound by its previous decision in the R.T.C. case involving Sherbrooke and, particularly, in that part which indicates that the activities which are performed at a division point must be activities which are necessary for the operation and/or the administration of a division. We find that in the case of Nakina the activities that are performed here are not required for the administration and the operation of the division as a whole. We therefore find that it is not a division point within the meaning of section 120 of the *Railway Act*

The previous R.T.C. decision referred to is *In re Relocation of Canadian Pacific's Superintendent Offices from Sherbrooke to Montreal* (file 4205.3191 of 11 January 1983) where it was stated at page 12:

> ... a point or a location of some significance within a railway division. However, in the railway network, a divisional point is characterized, in our view, by the activities performed thereat and which are necessary for the operation and/or administration of the division. These special activities may include, but are not necessarily limited to crew change, locomotive and car repair shops, marshalling yards, dispatchers offices, superintendent's general offices and certain other engineering functions.
>
> ... the Committee reached the conclusion that what characterizes a "divisional point"

sont essentiels à l'exploitation convenable d'une division à un point donné de la voie ferrée ...

Gare ou station

Pour ce qui est de savoir si Nakina est une gare ou station, toutes les parties qui ont témoigné semblent s'accorder pour dire que Nakina est effectivement une gare ou station. Ce consensus a été reconnu et le président du panel a rendu cette décision sur la question:

> Pour ce qui est de savoir si Nakina est une gare ou station, nous reconnaissons les arguments des deux parties et établissons que Nakina est une gare ou station aux termes de l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*.

Le Comité ajouterait que bien qu'il y ait eu accord sur le fait que Nakina est une gare ou station, on était clairement en désaccord quant à la signification du terme "gare ou station" tel qu'il figure à l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*. Le Comité est d'avis qu'il est important d'étudier cette question avant de passer à la suivante car, avant de décider si une gare ou station peut être déplacée, fermée ou abandonnée, il faut d'abord définir ce qu'est une gare ou station.

D'une part, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada a souligné trois faits qui, selon elle, font de Nakina une gare ou station:

1. la définition d'une gare en vertu du RUE;
2. le fait que Nakina est un point tarifaire; et
3. le fait que Nakina est une gare VIA.

D'autre part, le canton de Nakina a enjoint le Comité d'accepter une définition plus large du terme "gare ou station". Le fondement de l'argument du canton a été établi par son avocat qui a énoncé, aux pages 577 et 578 de la transcription:

> Si le terme "gare ou station" sur, par exemple, un indicateur ou à tout autre endroit, comme il le dit, est si important qu'il requiert une permission, je dis que cela ne peut être l'interprétation du terme. Étant donné le simple fait que le terme "gare ou station" figure sur un indicateur, le simple

> is the totality of the activities which are necessary for the proper functioning of a division at a given rail point.

Station

On the issue of whether Nakina is a station, there appeared to be general consensus from all parties who gave evidence that Nakina was a station. This consensus was recognized and the Panel Chairman ruled on the question in the following manner:

> On the question of whether or not Nakina is a station, we acknowledge the arguments of both parties and we find that Nakina is a station within the meaning of section 120 of the *Railway Act*.

The Committee would add that while there was agreement on the fact that Nakina is a station, there clearly was no mutual understanding of the meaning of the word "station" as that term is used in section 120 of the *Railway Act*. In the Committee's opinion, it was important to consider this matter before proceeding to the next issue because in order to decide if a station is being removed, closed or abandoned, it must first be decided what a station is.

On the one hand, the C.N.R. has delineated three things which, in its view, make Nakina a station. They are:

1. the UCOR definition of a station;
2. the fact that Nakina is a tariff point; and
3. the fact that Nakina is a VIA station.

On the other hand, the Township of Nakina urged the Committee to accept a more inclusive definition of the word "station". The basis of their argument was set out by their counsel who at pages 577 and 578 of the transcript stated:

> If the word "station", for example, on a timetable, or any other spot, as he puts it, is of such magnitude that it would require leave, I say that that cannot be the interpretation of a station. Because the mere fact that the word "station" appears in a timetable, the mere fact that the word "station" appears in

fait que le terme "gare ou station" figure sur une grille tarifaire, le simple fait que le terme "gare ou station" figure sur un document particulier, si le terme "gare ou station" figure sur une voie d'évitement, je n'aurais pas cru que le Parlement jugerait bon qu'avant qu'un nom soit éliminé d'un indicateur, ce serait le genre de chose envisagée par le Parlement qui soit assez importante pour placer la Compagnie des chemins de fer dans l'obligation de demander une permission pour éliminer une chose aussi mineure.

Je suggère donc respectueusement que le terme "gare ou station" a un sens plus large dans l'article 120. Il signifie la présence d'êtres humains, sans quoi un grand nombre d'êtres humains, d'activités, sans quoi la partie suivante, dernière partie ou portion de l'article 120 devient dénuée de sens. Donc, quand il est question de gare ou station, il est question d'assez de gens visés pour que la dernière partie, ... pour qu'après le déplacement de cette gare ou station, qui touche peut-être quinze ou quarante personnes, la Commission s'occupe de déterminer les pertes financières

Indépendamment de l'opinion de mon collègue sur ce qui constitue une gare ou station, je suis d'avis que ce n'est pas le type d'interprétation à laquelle le Parlement s'attendrait aujourd'hui.

Dans l'étude de ces arguments, le Comité a consulté le *Règlement n° 0-8, Règlement unifié d'exploitation* et la définition du mot gare qui y figure, à savoir:

GARE - Lieu désigné par un nom dans l'indicateur.

Le Comité est d'avis que cette définition ne s'applique qu'au RUE. La définition figure dans le paragraphe 2.(1) de la partie II, qui commence par ces mots:

Dans le présent Règlement, les définitions suivantes s'appliquent. (soulignement ajouté)

De plus, le Comité est d'avis que le RUE ne traite que de questions d'exploitation purement

a tariff, the mere fact that the word "station" appears on a particular document, if the word "station" appears on a siding, I would not have thought that Parliament would have seen fit that before a name is eliminated from a timetable that that would be the type of thing contemplated by Parliament that would be of sufficient enormity to place the railway company in the position that they must seek leave to eliminate such a minor thing.

So I respectfully submit that the word "station" in section 120 is in a broader concept. It means human beings, otherwise a lot of human beings, a lot of activity, otherwise the latter part, the last part or portion of section 120 would become meaningless, so that when you talk about station you are talking about enough people involved so that the latter part, -- so that after the removal of that station, which will incorporate maybe 15 or 40 people, then the Commission addresses itself to the determination of the financial loss.

Regardless of what my friend says as to what he believes constitutes station, I suggest is not the type of interpretation that Parliament would have thought would be predicated today.

In the course of considering these arguments, the Committee has examined the *Regulations No. 0-8, Uniform Code of Operating Rules* and the definition of station therein which states:

STATION -- a place designated in the timetable by name.

In the Committee's view, this definition applies only to the UCOR. The definition is contained in subsection 2.(1) of Part II which begins with the words:

In this Part, the following words and expressions have the meaning set out opposite them: (emphasis added)

Further, the UCOR, in the Committee's opinion, deals only with purely technical and

techniques et que son application doit être limitée. Les points nommés d'une ligne de chemin de fer ont toujours été utilisés dans le Règlement d'exploitation pour chronométrer les trains et pour émettre les ordres de dépassement et de rencontre des trains. Dans ce contexte, la définition est restrictive. Pour illustrer cet aspect, le Comité a consulté le *Guide to Train Rules* de J.F. Crosson, qui décrit comme suit l'emploi du terme "gare ou station" dans le contexte de l'exploitation:

> (traduction) Gare ou station - Lieu désigné par un nom sur l'indicateur.
>
> Le terme "gare ou station" dans les règles relatives aux trains ou sur l'indicateur ne désigne pas un bâtiment; du point de vue de l'indicateur (du train), si une gare ou station ne constitue pas un point de chronométrage du train, cette gare ou station n'existe pas du point de vue de l'indicateur, sauf que si un train supérieur est chronométré à cette gare ou station, alors ce train doit être respecté. (soulignement ajouté)

Bien que ces points aient été appelés "gares ou stations" en langage ferroviaire, c'était à des fins particulières d'exploitation; il ne s'ensuit pas que cette définition aux fins d'exploitation doit s'appliquer à l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*.

Quant à l'affirmation selon laquelle Nakina est une gare ou station parce qu'elle est un point tarifaire, le Comité est d'avis qu'elle n'est pas justifiée. Un point tarifaire est un point géographique qui identifie l'un des deux points entre lesquels un ou des tarifs peuvent s'appliquer. De l'avis du Comité, ce critère ne peut à lui seul permettre de conclure que Nakina est une gare ou station aux termes de l'article 120.

De même, à propos du fait que Nakina est une gare VIA, le Comité n'est pas convaincu que c'est ce qui fait de Nakina une gare ou station aux termes de l'article 120. Des activités associées à VIA peuvent indiquer l'existence d'une gare ou station, mais cela ne définit pas une station en soi et par le fait même.

Le Comité estime que la définition que donne la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada d'une gare ou station est trop restrictive. Le Comité est d'avis que la signi-

operational matters and should, therefore, be limited in its application. Named points on a railway line have historically been used in the Operating Rules for the timing of trains and for the purposes of issuing orders for the passing and meeting of trains. In this context, the definition is a restrictive one. To illustrate this, the Committee has referred to J.F. Crosson's *Guide to Train Rules* which discusses the operational use of the word "station" in the following terms:

> Station - A place designated on the timetable by name.
>
> In applying "Station" to the train rules or timetable, it does not mean a physical building, and as far as a schedule (train) is concerned, should that schedule not be timed at a station, then that station does not exist with respect to that schedule, except that should a superior train be timed at that station the superior train must be respected. (emphasis added)

Although these points have been known as "stations" in railway parlance, they were so designated for a particular operational purpose and it does not follow that this operational definition should be applied to section 120 of the *Railway Act*.

On the suggestion that Nakina is a station because it is a tariff point, the Committee is of the view that this cannot be well substantiated. A tariff point is a geographic location identifying one of two locations between which a rate or rates may be applicable. This criterion alone, in the Committee's opinion, does not offer conclusive reason to argue that Nakina is a station within the meaning of section 120.

Similarly, with respect to the fact that Nakina is a VIA station, the Committee is not convinced that this is what makes Nakina a station within the meaning of section 120. The presence of VIA operations may be an indication of the existence of a station, but it is not in and of itself definitive of a station.

In the Committee's view the Canadian National Railway Company's definition of a station is too restrictive. The Committee is of the opinion that the meaning of the word

fication du terme "gare ou station" ne peut être établie uniquement par association avec la signification générale ordinaire du terme ni par association avec la signification du terme dans un autre contexte; la signification du terme doit plutôt correspondre à son usage dans l'article en question de la *Loi sur les chemins de fer*.

En étudiant cette question, le Comité se rappelle le *cas de Sherbrooke*[1], dans le cadre duquel on disait ceci à propos du mot "gare".

> ... un endroit où le trafic ferroviaire, qu'il s'agisse de passagers ou de marchandises, est acheminé. C'est également un endroit où les trains s'arrêtent. Une gare devrait donc normalement être située sur l'emprise du chemin de fer.

Bien que cela constitue généralement une bonne signification générale, le Comité est d'avis qu'étant donné les faits du présent cas, il devrait approfondir la question de la définition de gare ou station.

À cette fin,le Comité a d'abord consulté *The Concise Oxford Dictionary*, qui définit "station" (gare ou station) comme suit:

> *1. n. place, building, etc., in which person or thing stands or is placed esp. habitually or for definite purpose (was assigned a station in the valley; took up a convenient station; Oxford won the toss and chose the Surrey station; ACTION stations). 2. establishment where a public service is provided (broadcasting, coastguard, FILLING, FIRE[1], POLICE, polling, station) or which is used as a base for some activity (air, lifeboat, naval research, station); POWER-, SERVICE[1], station; *subsidiary post office. 3. stopping-place on railway with buildings for temporary accommodation of passengers and goods or // of goods only; buildings of railway station; bus-, coach-, similar stopping-place for a number of buses etc. 4. position in life, (high) rank, status, employment, (occupied a humble station; men of (exalted) station; she married beneath, has ideas above, her station; the duties of his station). 5. (Surv.) point from which measurements are made. 6. military or naval post esp. (Hist.) in India; officers or society residing there. 7. (Austral.) large pastoral or mixed farming estate; sheep-run or its buildings. 8. (Eccl.) -*

"station" is not to be ascertained solely by reference to the ordinary general meaning of the word or by reference to the meaning of a word in another context, but rather, the meaning must be gleaned according to its usage in the section of the *Railway Act* under consideration.

In considering this matter, the Committee is mindful of the *Sherbrooke case*[1] in which the following was said about the word "station":

> ... a place where railway traffic, be it passenger or freight is handled. It is also a place where trains stop. Ordinarily, it would be situated on the railway right-of-way.

While this is generally a good ordinary meaning, the Committee was of the view that on the facts of this case, it should examine the question of what a station is in more depth.

In doing this, the Committee first referred to *The Concise Oxford Dictionary* which defines station as:

> 1. n. place, building, etc., in which person or thing stands or is placed esp. habitually or for definite purpose (was assigned a station in the valley; took up a convenient station; Oxford won the toss and chose the Surrey station; ACTION stations). 2. establishment where a public service is provided (broadcasting, coastguard, FILLING, FIRE[1], POLICE, polling, station) or which is used as a base for some activity (air, lifeboat, naval research, station); POWER-, SERVICE[1], station; *subsidiary post office. 3. stopping-place on railway with buildings for temporary accommodation of passengers and goods or // of goods only; buildings of railway station; bus -, coach -, similar stopping-place for a number of buses etc. 4. position in life, (high) rank, status, employment, (occupied a humble station; men of (exalted) station; she married beneath, has ideas above, her station; the duties of his station). 5. (Surv.) point from which measurements are made. 6. military or naval post esp. (Hist.) in India; officers or society residing there. 7. (Austral.) large pastoral or mixed farming estate; sheep-run or its buildings. 8. (Eccl.) -

*(of the Cross), each of series of usu. 14 images or pictures representing events in Christ's passion before which devotions are performed in some churches, etc., such devotions; church esp. in Rome to which pilgrims etc. go for devotions. 9. (Bot. & Zool.) nature of the habitat of plant or animal in respect of climate, soil, etc. 10. (arch.) standing, being still; (place of) halting. 11. - -bill, (Naut.) list of appointed emergency posts of ship's company; * -break, pause between broadcast programmes for identification of station transmitting them; * - -house, police station, - -keeping, maintenance of one's proper relative position in a moving body of ships etc.; - -master, official in charge of railway-station; - -pointer, three-armed protractor for locating place on chart from certain data; // -sergeant (in charge of police station); -wagon, estate car. 12. v.t. assign station to; place (person, oneself) in specified location. [ME standing, f. OF, f. L statio -onis (stare stand; see -ATION)].*

(of the Cross), each of series of usu. 14 images or pictures representing events in Christ's passion before which devotions are performed in some churches, etc., such devotions; church esp. in Rome to which pilgrims etc. go for devotions. 9. (Bot. & Zool.) nature of the habitat of plant or animal in respect of climate, soil, etc. 10. (arch.) standing, being still; (place of) halting. 11. - -bill, (Naut.) list of appointed emergency posts of ship's company; * -break, pause between broadcast programmes for identification of station transmitting them; * - -house, police station; - -keeping, maintenance of one's proper relative position in a moving body of ships etc.; - -master, official in charge of railway-station; - -pointer, three-armed protractor for locating place on chart from certain data; // -sergeant (in charge of police station); --wagon, estate car. 12. v.t. assign station to; place (person, oneself) in specified location. [ME = standing, f. OF, f. L statio -onis (stare stand; see -ATION)].

Dans son sens restreint, donc, une gare ou station n'est qu'une chose, que ce soit un bâtiment ou un lieu, mais dans son sens large, le terme désigne un endroit ou un bâtiment où certaines fonctions sont exécutées et où certaines activités se déroulent. Dans ce sens large, le terme véhicule non seulement le concept d'installation, mais aussi celui de base d'exploitation continue. Pour appuyer cette définition, le Comité renvoie à l'opinion incidente du juge Rand concernant *Brotherhood of Railway Employees et al.* c. *New York Central Railway. Co. et al.*[2]; le juge y dit ceci à propos de l'article prédécesseur de l'article 120:

In its narrow sense, then, a station is only a thing whether it be a building or a place, but in its wider sense, it is used to describe a place or building where certain functions are performed and activities carried out. In this wider sense it carries with it not only the concept of a physical facility, but of an ongoing operational base. In support of this position, the Committee refers to the *obiter dicta* of Rand J. in *Brotherhood of Railway Employees et al.* v. *New York Central Railway Co. et al.*[2] where he said of the predecessor to section 120:

> (traduction) ... Ce dernier,[3] qui exige la permission de la Commission pour l'abandon ou le déplacement d'une gare ou un point de division, traite des installations d'exploitation qui servent à la fois le public et les intérêts de la compagnie de chemin de fer.

> The latter,[3] in requiring leave of the Board before a station or divisional point can be abandoned or removed, is dealing with operational facilities serving both the public and the railway's own interest.

De l'avis du Comité, c'est dans ce sens plus large que le terme est employé à l'article 120. Sa signification doit lui venir du contexte de l'article. La première partie de l'article 120 interdit d'effectuer certains changements matériels à un chemin de fer avant de s'être conformé à toutes les dispositions de l'article 119. Par la suite, l'article 120 interdit de déplacer, fermer ou aban-

In the Committee's view, it is in this wider sense that the word is used in section 120. The word must take its colour from the surrounding words of the section. The first part of section 120 contains a prohibition against making certain physical changes to a railway until the provisions of section 119 are fully complied with. It then goes on to prohibit the removal, closing or

donner, sans la permission de la Commission, une gare ou station, ou point de division, qui entraînerait le déplacement des employés. D'après le Comité, cette interdiction vise non seulement les changements matériels, car ils sont régis par l'article 119 de la *Loi sur les chemins de fer*, mais aussi les changements relatifs à l'exploitation qui entraînent le déplacement, la fermeture ou l'abandon, et le déplacement des employés. Dans ce contexte, on doit considérer que les termes "gare ou station" et "point de division" ont une connotation d'exploitation. Considérer que le terme "gare ou station" ne désigne qu'un bâtiment ou un lieu ne donne pas à l'article tout le poids que le Parlement a voulu lui donner, selon le Comité. D'après le Comité, et en accord avec l'article 11 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23 telle qu'amendée, l'article doit faire l'objet (traduction) "d'une construction et d'une interprétation justes assez larges et libérales pour lui permettre d'atteindre ses objets".

Par conséquent, s'il est question de déplacement d'employés, l'article doit être interprété de façon à permettre à la Commission d'accorder ou non sa permission, aussi bien lorsque des changements matériels touchent le bâtiment ou la structure que lorsque des changements fonctionnels impliquent le déplacement, la fermeture ou l'abandon. Dans ce contexte, le terme "gare ou station" ne peut s'interpréter que dans son sens le plus large: non seulement un bâtiment, mais aussi un lieu où des ressources humaines sont utilisées. C'est dans ce sens que Nakina (Ontario) est une gare ou station aux termes de l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*.

Question n° 2: Est-ce que la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada déplace, ferme ou abandonne une gare ou station ou un point de division, ou est-ce qu'elle crée un nouveau point de division qui entraîne le déplacement d'employés?

À titre préliminaire, le Comité désire établir clairement que la création d'un nouveau point de division n'est pas la question en cause dans le présent cas. Si les trains cessent d'arrêter à Nakina, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada mutera à Hornepayne les employés qui travaillent actuellement à Nakina. Aucun point de division ne sera créé. De plus, ayant établi que Nakina (Ontario) n'est pas un

abandoning of any station or divisional point that would involve the removal of employees without leave of the Commission. In the Committee's view, this prohibition is directed against not only physical changes for they are dealt with in section 119 of the *Railway Act*, but against operational changes which would involve removal, closure or abandonment and the removal of employees. In this context both the terms "station" and "divisional point" must be read as terms that involve an operational concept. To read the word "station" as meaning only a building or a mere place would not give the section the full import which the Committee believes Parliament intended it to have. In the Committee's view, in keeping with section 11 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, as amended, the section must be given "such fair large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects".

Accordingly, where the removal of employees is involved, the section should be interpreted as allowing the Commission to grant or not grant leave both where physical changes are made to the building or structure and where functional changes amounting to removal, closure or abandonment are involved. Against this background the term "station" can only be interpreted in its broadest sense as not only a building, but as a place where human resources are employed. It is in this sense that Nakina, Ontario is a station within the meaning of the section 120 of the *Railway Act*.

Issue Number 2 - Is the Canadian National Railway Company removing, closing, or abandoning a station or divisional point or creating a new divisional point that would involve the removal of employees?

As a preliminary matter, the Committee would like to make it clear that the creation of a new divisional point is not at issue in this case. If the run-through is implemented, the Canadian National Railway Company will be assimilating the work formerly conducted out of Nakina, into the existing work force at Hornepayne. No new divisional point will be created. Further, as a result of the finding that

point de division, le Comité n'a pas à s'occuper du déplacement, de la fermeture ou de l'abandon d'un point de division.

Pour ce qui est de savoir si la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada déplace, ferme ou abandonne Nakina en tant que gare ou station, il s'agit d'une question de fait qu'il faut étudier en se référant aux mots ordinaires de l'article, aux décisions antérieures du Comité et aux particularités des changements proposés quant à l'exploitation. En étudiant la question, le Comité a d'abord étudié la signification ordinaire de ces mots. *The Concise Oxford Dictionary*, septième édition, définit ces mots comme suit:

> *remove 1. v.t. take off or away from place occupied, convey to another place, change situation of, get rid of, dismiss, (remove one's hat, the tea-things, all traces, superfluous hair, magistrate from office; this will remove all apprehension, the last doubts); conduct removal of (furniture etc., as special trade); remove MOUNTAINS; hence remo'ver' (1, 2) (-moo -) n. 2.// (arch., in pass., of dish at dinner etc.) be succeeded by (boiled haddock removed by hashed mutton). 3. v.i. change one's place of residence, go away from, go to (another place), (am removing from London to Oxford; truth has removed from earth). 4. (in p.p.) distant or remote from (is not many degrees removed from the brute); once, twice, etc., -d(of COUSINS). [(ME, f. OF removeir f. L re (movére mot-move); see RE-5)].*

> *close 1. v.t. & i. shut (of lid or box, door or room or house, etc.); (of place of business etc.) declare or be declared no longer open (clo'sing-time, time at which public houses, shops, etc., stop business); -on, (of hand, box, etc.) grasp or imprison; -one's eyes, (1) die, (2) pay no attention to. 2. conclude, bring or come to an end, complete settle (bargain etc.); finish speaking (with the remark etc.). 3. bring or come closer or into contact (close the ranks); make (electric circuit etc.) continuous; come within striking distance, grapple with. 4. express agreement with (offer, terms, or person offering them). 5. -down, (of shop, factory, etc.) close esp. permanently, //(of broadcasting station) end transmission till next day; -in, enclose, come*

Nakina, Ontario is not a divisional point, the Committee is not concerned with the issue of the removal, closure or abandonment of a divisional point.

The question of whether the Canadian National Railway Company is removing, closing or abandoning Nakina as a station is a question of fact to be determined with reference to the ordinary words of the section, the previous decisions of the Committee and the specifics of the proposed operational changes. In considering the matter, the Committee first examined the ordinary meaning of those words. *The Concise Oxford Dictionary*, seventh Edition defines these terms as follows:

> remove 1. v.t. take off or away from place occupied, convey to another place, change situation of, get rid of, dismiss, (remove one's hat, the tea-things, all traces, superfluous hair, magistrate from office; this will remove all apprehension, the last doubts); conduct removal of (furniture etc., as special trade); remove MOUNTAINS; hence remo'ver' (1, 2) (-moo -) n. 2. // (arch., in pass., of dish at dinner etc.) be succeeded by (boiled haddock removed by hashed mutton). 3. v.i. change one's place of residence, go away from, go to (another place), (am removing from London to Oxford; truth has removed from earth). 1. (in p.p.) distant or remote from (is not many degrees removed from the brute); once, twice, etc., -d(of COUSINS). [(ME, f. OF removeir f. L re (movére mot-move); see RE-5)].

> close 1. v.t. & i. shut (of lid or box, door or room or house, etc.); (of place of business etc.) declare or be declared no longer open (clo'sing-time, time at which public houses, shops, etc., stop business); - on, (of hand, box, etc.) grasp or imprison; - one's eyes (1) die, (2) pay no attention to. 2 conclude, bring or come to an end, complete settle (bargain etc.); finish speaking (with the remark etc.). 3. bring or come closer or into contact (close the ranks); make (electric circuit etc.) continuous; come within striking distance, grapple with. 4. express agreement with (offer, terms, or person offering them). 5. - down, (of shop, factory, etc.) close esp. permanently, //(of broadcasting station) end transmission till next day; -in, enclose, come

*nearer, (of days) get successively shorter; *-out, discontinue, terminate, dispose of (business); - up, move closer (to), block, coalesce, shut (esp. temporarily). 6. n. conclusion, end; (Mus.) cadence. [ME f. OF clo-st. of clore f. L claudere shut].*

*aba'ndon v.t. give up to another's control or mercy; yield oneself completely to a passion or impulse; give up (possession, habit, game); forsake (person, post, ship). [ME, f. OF abandoner (à bandon under control f. Rom. *bando -onis f. med. L bandum, var. of LL bannus, -um EAN2)].*

Ces mots ont donc des significations semblables.

En considérant la position du CN concernant le statut de gare VIA de Nakina, le Comité conclut qu'il n'y a aucune raison de croire que si les trains cessent d'arrêter à Nakina, VIA va traiter cette gare autrement qu'il traite des centaines d'autres gares où des changements en matière d'exploitation rendent inutile la présence d'un opérateur. Dans ces situations, VIA offre l'accès aux billets et aux réservations par l'intermédiaire d'agents de voyage, par la vente à bord des trains ou par un numéro de téléphone Zénith sans frais.

Cela s'applique aussi à Nakina en tant que point tarifaire. Présentement, il se peut qu'un opérateur facilite la manutention de la faible quantité de marchandises acheminées à Nakina. Cependant, des centaines de gares ou stations du CN n'ont rien de plus que les services d'un organisme centralisé de marchandises (Servo-centre) qui, selon les projets du CN, suffit à desservir un point de l'importance de Nakina.

Les ordres de marche sont émis à Nakina. Cependant, selon le témoignage du CN, cette fonction sera abolie dans la subdivision de Caramat quand les trains cesseront d'arrêter. Les trains en provenance et à destination de la subdivision de Pagwa pourraient continuer à recevoir leurs ordres de Nakina. Cependant, la nature de l'exploitation sur cette ligne laisse la possibilité que la gestion des ordres de marche se fasse à Hearst; ainsi, Nakina n'est pas essentielle à la transmission de ces ordres. Enfin, selon le témoignage de M. Patrick Ross, le poste

nearer, (of days) get successively shorter; *-out, discontinue, terminate, dispose of (business); - up, move closer (to), block, coalesce, shut (esp. temporarily). 6. n. conclusion, end; (Mus.) cadence. [ME f. OF clo-st. of clore f. L claudere shut].

aba'ndon v.t. give up to another's control or mercy; yield oneself completely to a passion or impulse; give up (possession, habit, game); forsake (person, post, ship). [ME, f. OF abandoner (à bandon under control f. Rom. *bando -onis f. med. L bandum, var. of LL bannus, -um BAN2)].

These words then have similar meanings.

In considering the position of CN with regard to Nakina as a VIA station, the Committee concludes there is no reason to believe that VIA will treat Nakina any differently after the run-through than it treats hundreds of other stations where the need for an operator ceases to exist because of operational changes. In such situations VIA provides access to ticket sales and reservations through travel agents, on board purchases or the Zenith toll free telephone exchange.

The same holds true for Nakina as a tariff point. The small amount of freight handled at Nakina may, at the present time, be facilitated by an operator; however, hundreds of CN stations have nothing more than the services of a central freight agency (Servo-Centre) which, by CN's own plan, is adequate to provide services to a point the size of Nakina.

Train orders are issued at Nakina, however, the evidence of CN is that this function will cease with respect to the Caramat Subdivision in a run-through operation.Trains operating to and from the Pagwa Subdivision could still be issued train orders from Nakina, however, the nature of the operation on that line lends itself to the possibility of train order control from Hearst and, therefore, Nakina is not a critical point for the issuance of train orders. Indeed, the evidence of Mr. Patrick Ross was that the operators' positions will be re-evaluated after the run-

des opérateurs sera réévalué quand les trains cesseront d'arrêter et les ajustements nécessaires seront faits à ce moment.

Le CN a également fait allusion à la présence de gardes, de cheminots et de signaleurs à Nakina, et a affirmé qu'ils demeureraient en poste après que les trains auront cessé d'arrêter. Le Comité considère que ces employés peuvent être et sont postés à des points de la ligne de chemin de fer qui ne sont pas des gares ou stations, et que leur présence à Nakina n'en fait pas une gare ou station aux termes de l'article 120.

Le Comité est d'avis que les changements relatifs à l'exploitation que la compagnie de chemin de fer se propose d'apporter le 1er septembre 1985, de même que les changements subséquents qui deviendront nécessaires à la suite des changements proposés ou qui en découleront accessoirement, se traduiront de fait par le déplacement, la fermeture ou l'abandon de la gare ou station de Nakina. Manifestement, le fait que les trains n'arrêtent pas à Nakina constitue un abandon de la gare ou station pour la majorité des employés. Pour les employés comme les opérateurs et le commis préposé aux trains qui resteront en poste après que les trains auront cessé d'arrêter, ce ne sera qu'une question de temps avant que Nakina cesse d'être leur lieu de travail.

En arrivant à cette conclusion, le Comité a soigneusement étudié sa décision précédente sur le *Déplacement des bureaux des surintendants de CP de Sherbrooke à Montréal* (dossier n° 4205.3191 du 11 janvier 1983). Cette décision défend le principe en vertu duquel "... pour être assujettie à l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*, une compagnie doit déplacer, fermer ou abandonner tous les services offerts à partir d'un point de division".[4]

Le Comité est d'accord avec la présentation de l'avocat de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada; selon lui, le même principe devrait s'appliquer quand le Comité doit déterminer si une gare ou station a été déplacée, fermée ou abandonnée. Cependant, tout en reconnaissant qu'il s'agit du principe clairement énoncé, le Comité fait aussi remarquer que cette décision n'a aucunement invalidé la décision prise dans le cas *Big Valley*[5]. Les

through operation takes places and that necessary adjustments will be made at that time.

CN also alluded to the presence of police, maintenance-of-way and signal employees at Nakina and stated these employees would remain after the run-through. The Committee considers that such employees can be and are located at points along a line of railway which are not stations and that their presence at Nakina will not serve to constitute it as a station within the meaning of section 120.

In the Committee's view, the operational changes which the railway proposes to make as of September 1, 1985 and those changes which will follow as necessary and incidental to the proposed changes amount, in effect, to the removal, closure or abandonment of the station of Nakina. Certainly the running of trains through the station of Nakina constitutes an abandonment of a station for the vast majority of employees. For those employees such as operators and the train clerk who will remain after the run-through is instituted, it is only a matter of time before Nakina will cease to be their place of employment.

In arriving at this conclusion, the Committee gave careful consideration to its previous decision in the matter of the *Relocation of Canadian Pacific's Superintendent Offices from Sherbrooke to Montreal* (File No. 4205.3191 of January 11, 1983). This Decision stands for the principle that "... before a railway company can be subject to section 120 of the *Railway Act*, the entire divisional point must be removed, closed or abandoned".[4]

The Committee is in agreement with the submission of counsel for the Canadian National Railways Company that the same principle should apply where the Committee is considering whether a station has been removed, closed or abandoned. However, while recognizing that this is the clearly enunciated principle, the Committee also notes that this Decision in no way overruled the *Big Valley case*.[5] In that case, the employees argued that

employés soutenaient alors que la compagnie de chemin de fer avait retenu un nombre limité d'employés pour dissimuler le fait qu'en réalité, elle abandonnait, fermait ou déplaçait effectivement le point de division. Dans ce cas, compte tenu des faits présentés à la Commission des chemins de fer du Canada, celle-ci a conclu qu'il n'y avait pas eu abandon. Cependant, elle a ouvert la porte aux cas dans lesquels il pourrait être prouvé que la rétention des employés constitue une machination pour contourner l'application de la *Loi*.

À partir du témoignage reçu à Nakina, le Comité n'irait pas jusqu'à dire que le CN retient certains employés en vertu d'une machination ou d'une ruse propre à court-circuiter la juridiction du Comité. Cependant, les employés qui pourraient demeurer à Nakina après que les trains auront cessé d'arrêter n'auront pas de fonctions d'exploitation importantes. Par conséquent, leur rétention pour une période limitée ne fera pas de Nakina une gare ou station aux termes de l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*. Par conséquent, le Comité est d'avis que, de fait, le CN déplace, ferme ou abandonne entièrement la gare ou station de Nakina

Question n° 3: S'il y a déplacement, fermeture ou abandon d'un point de division ou d'une gare ou station, de quel degré de discrétion le Comité dispose-t-il pour décider d'accorder sa permission conformément à l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*? Dans quelle mesure le Comité est-il habilité à examiner les considérations d'intérêt public?

L'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer* stipule simplement qu'une compagnie de chemin de fer ne doit pas déplacer, fermer ou abandonner, sans la permission de la Commission, une gare ou station, ou point de division, ou créer un nouveau point de division qui entraînerait le déplacement des employés. (soulignement ajouté) D'après le Comité, c'est un principe reconnu que lorsqu'aucune limite ni ligne directrice ne lui ont été imposées, celui-ci peut tenir compte de l'intérêt public lorsqu'il décide s'il doit accorder sa permission. Bien que cela soit clair, la mesure dans laquelle le Comité devrait définir l'intérêt public dans le contexte de l'article 120 n'est pas apparente. Autrement dit, le Comité ne devrait-il prendre en considération que les aspects d'intérêt public qui ont

the railway company had retained a limited number of employees to hide the fact that what the railway was really doing was abandoning, closing or removing the divisional point. On the facts of that case, as they were presented to the Board of Railway Commissioners, the Board concluded that there had been no abandonment. However, the Board left open the door for a case in which it might be proven that the retention of employees is intended as a ploy to avoid the application of the *Act*.

On the basis of the testimony received at Nakina, the Committee would not go so far as to say that CN is retaining certain employees as a ploy or a ruse so as to defeat the jurisdiction of the Committee. However, those employees who may remain in Nakina after the run-through is implemented will have no significant operational duties. Therefore, their retention for a limited period of time will not serve to constitute Nakina as a station within the meaning of section 120 of the *Railway Act*. Therefore, the Committee is of the view that CN is, in effect, removing, closing or abandoning the station of Nakina in its entirety.

Issue Number 3 - If there is a removal, closing or abandonment of a divisional point or station, what discretion does the Committee have in deciding whether to grant leave pursuant to section 120 of the *Railway Act*? What is the scope of the Committee's ability to examine public interest considerations?

Section 120 of the *Railway Act* merely provides that a railway company shall not remove, close or abandon any station, or divisional point nor create a new divisional point that would involve the removal of employees without leave of the Commission. (emphasis added). In the Committee's opinion, it is an accepted principle that where no limits or guidelines are placed on the discretion of the Committee, the Committee may consider the public interest in deciding whether or not to grant leave. While this is clear, it was not apparent how broadly the Committee should define the public interest in the context of section 120. That is, should the Committee examine only those aspects of the public interest that impact directly on railway operations or are all aspects of the public

un effet direct sur l'exploitation du chemin de fer, ou est-ce que tous les aspects de l'intérêt public sont pertinents? Des arguments poussés ont été émis à ce sujet.

La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada a prétendu que le Comité, pour décider s'il doit accorder sa permission, ne devrait examiner que la gare ou station comme bâtiment et les employés de celle-ci. En soutenant cet argument, la compagnie de chemin de fer s'est reportée à la décision du Comité sur le cas de *Toronto-Ouest*[6], laquelle établissait, a-t-on indiqué, que l'article visait uniquement à protéger les employés. La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada a choisi de se contenter de présenter sa position; elle n'a pu présenter au Comité d'arguments convaincants sur les raisons pour lesquelles on devrait interpréter l'article de cette façon.

L'avocat du canton de Nakina a présenté les arguments suivants dans un mémoire qui constitue la pièce justificative N-1:

(traduction)

Interprétation de l'article 120

14. Nous soutenons que la décision du juge Rand de la Cour suprême du Canada, intitulée *Brotherhood of Railway Employees et al. c. The New York Central Railway Company*, [1958] R.S.C. 519, est pertinente pour ce qui est de déterminer de quels intérêts la Commission doit tenir compte aux termes de l'article 120.

15. Selon l'interprétation du juge Rand, l'ancien article 182 (devenu l'article 120) porte autant sur les intérêts de la compagnie de chemin de fer que sur ceux du public, car ledit article porte sur le déplacement, la fermeture ou l'abandon des installations d'exploitation qui desservent et concernent ces groupes.

16. De plus, l'ancien article 168 (devenu l'article 106) portant sur l'abandon d'une ligne de chemin de fer avait été juridiquement interprété, avant l'amendement de la *Loi* et l'addition des articles 252 à 258, comme visant les intérêts du public. D'après cette interprétation, le gagne-pain d'une collectivité serait

interest relevant? Extensive argument was heard on this point.

The Canadian National Railway Company contended that the Committee should only look at the station itself as a building and at the employees of the station in making the decision on whether to grant leave. In asserting this argument, the railway referred to the Committee's Decision in the *West Toronto case*,[6] which it was submitted, stated that the purpose of section 120 was to protect employees and nothing else. The Canadian National Railway Company chose only to state its position and failed to present the Committee with cogent arguments as to why the section should be interpreted in that manner.

Counsel for the Township of Nakina advanced the following arguments in a brief submitted as Exhibit N-1:

Section 120 Interpretation

14. It is submitted that the decision of Rand J. in the Supreme Court of Canada decision *Brotherhood of Railway Employees et al. v. The New York Central Railway Company*, [1958] S.C.R. 519 is relevant with respect to determining the interests the Commission should concern itself with pursuant to s. 120.

15. Rand J. interprets former s. 182 (now s. 120) to be concerned with both the railway's interests and the public's because that section contemplated the removal, closure, or abandonment of operational facilities serving and affecting these groups.

16. Further, former s. 158 (now s. 100) concerning abandonment of a railway line had been judicially interpreted, prior to the amendment of the *Act* and addition of s. 252-258, to be concerned with the public interest. The reasoning was that a community's livelihood would be directly affected by the removal of this trans-

directement touché par le déplacement de ce réseau de transport. Par conséquent, nous soutenons que la question du déplacement, de la fermeture ou de l'abandon d'une gare ou station ou d'un point de division est tout à fait analogue et qu'elle prête au raisonnement élaboré en vertu de l'ancien article 168.

17. Vu que l'on escompte exploiter la ligne de chemin de fer sans arrêt des trains à Nakina, la collectivité touchée perd la jouissance de ce réseau de transport lors du déplacement, de la fermeture ou de l'abandon d'une gare ou station. Le simple fait que les trains d'une compagnie de chemin de fer traversent la collectivité ne doit en rien modifier l'application du raisonnement initial conforme à l'ancien article 168 et tenant compte de l'intérêt public lorsqu'il s'agit d'obtenir une permission en vertu de l'article 120 actuel.

18. Nous soutenons que de par sa structure, l'article 120 prévoit que la Commission a plus à faire que d'étamper un bout de papier.

19. Comme des termes d'obligation et d'interdiction sont employés et combinés ("ne doit ... sans la permission de la Commission") dans l'article 120, on a dû vouloir que la Commission s'intéresse à certaines questions fondamentales avant d'accorder sa permission.

20. Nous soutenons aussi que si les intérêts ci-haut mentionnés n'étaient que ceux des employés du chemin de fer, la troisième partie de l'article protège adéquatement leurs intérêts. Cependant, comme la permission de la Commission est une condition qui prime sur la question de l'indemnisation, la gamme des intérêts concernés est donc beaucoup plus large.

21. Nous soutenons qu'il est significatif qu'à l'article 106, on utilise le mot approbation, à propos de l'abandon de l'exploitation d'une ligne de chemin de fer, par comparaison à l'article 120 où l'on utilise

portation network. Therefore, it is submitted that the removal, closure, or abandonment of a station or divisional point is directly analogous with respect to the rationale utilized under former s. 168.

17. Even though the rail line is to be operated on a run-through basis, the community affected loses the benefits of this transportation system upon removal, closure, or abandonment of a station. The mere fact the railway runs through a community should not alter the application of the original rationale under former s. 168 and considering the public interest when seeking leave under present s. 120.

18. It is submitted that the structure of s. 120 contemplates more than a mere rubber stamp function being performed by the Commission.

19. By application and combination of the mandatory and prohibitive terminology "shall not ... without leave of the Commission", found in s. 120, it must have been intended that the Commission address itself to some fundamental issues before granting its permission.

20. It is further submitted that if the aforementioned interests of concern were only those of the railway employees, then the 3rd part of the section concerning compensation adequately protects their interest. However, a condition precedent to the compensation issue is the granting of leave by the Commission, thus contemplating a much broader spectrum of affected interests.

21. It is submitted that the use of the word approval, in s. 106 when dealing with cessation of a rail line, in contradistinction to the use of the word leave in s. 120 when dealing with removal, clo-

le mot permission à propos du déplacement, de la fermeture ou de l'abandon d'une ligne en service.

22. Le mot approbation donne à entendre qu'on demande à une partie indépendante d'accorder officiellement son accord quant à une action ou à une sanction précise et qu'elle l'appuie, l'endosse, l'accrédite et la certifie. À preuve de cela, le Parlement a jugé bon d'amender la *Loi sur les chemins de fer* en ajoutant l'article 253 qui stipule ce que la Commission doit prendre en considération lorsqu'elle accorde sa permission.

23. Par contre, le mot permission laisse entendre le simple geste d'obtenir la permission de la Commission, sans laquelle l'action prise ne serait pas autorisée. Cela suffit à expliquer l'absence de lignes directrices auxquelles la Commission pourrait faire allusion.

24. Nous soutenons que les dispositions de l'article 253 devraient servir de lignes directrices pertinentes dans le cas de toute requête de permission faite en vertu de l'article 120.

25. Les raisons à l'appui de la considération de l'intérêt public sont importantes dans le cadre du présent mémoire. En d'autres mots, à l'article 106, l'intérêt public est une considération importante, car il porte sur l'abandon de l'exploitation d'une ligne de chemin de fer, ce qui entraîne la perte d'un moyen de transport. De même, à l'article 120, les changements prévus entraînent aussi la perte d'un moyen de transport pour une certaine collectivité, bien que ce moyen continue d'être exploité, mais sans s'arrêter dans la collectivité.

Le canton de Nakina s'est principalement appuyé sur la décision de la Cour suprême du Canada, intitulée *Brotherhood of Railway Employees et al.* c. *The New York Central Railway Company*, [1958] R.S.C. 519. Le Comité, qui a étudié ce cas, est d'avis qu'il traite principalement de l'interaction entre l'article de la *Loi sur les chemins de fer* qui porte sur l'abandon d'une ligne et le précurseur de l'article 120. La

sure, or abandonment of a continuing line, is of significance.

22. The word approval connotes that an independent party is asked to express formally its agreement with and support of a specific action or to sanction, endorse, accredit, certify this action. As evidence of the aforementioned, Parliament has seen fit to amend the *Railway Act* by adding s. 253 setting out the considerations of the Commission when granting approval.

23. The word permission alternatively connotes the mere act of obtaining the permission of the Commission, without which the action taken would not be allowed. This in itself explains the absence of any guidelines which the Commission may make reference to.

24. It is submitted that the statutory considerations in s. 253 should act as relevant guidelines to any leave application under s. 120.

25. Of significance in the above submission is the underlying rationale for the consideration of the public interests. That is, in s. 106 the public interest was a relevant consideration because it involves a total cessation of a railroad resulting in the loss of a transportation medium. Similarly, in s. 120, the changes envisioned by the section also involve the loss of a transportation medium to a certain community, although the medium in question continues on a run-through basis.

The Township of Nakina relied primarily on the Supreme Court of Canada decision in the *Brotherhood of Railway Employees et al.* v. *The New York Central Railway Company*, [1958] S.C.R. 519. The Committee has reviewed this case and is of the opinion that the case deals primarily with the issue of the interaction between the section of the *Railway Act* dealing with the abandonment of a line and the

Cour suprême du Canada a décidé que lorsqu'une compagnie de chemin de fer abandonne l'exploitation d'une ligne, elle n'est pas obligée de verser d'indemnités en vertu de l'article 182 (devenu l'article 120), car l'article 182 ne s'applique pas à l'abandon complet d'une ligne.

L'avocat du canton de Nakina a enjoint le Comité de considérer que l'opinion incidente du juge dans ce cas représentait une proposition selon laquelle le Comité, en décidant s'il accordera ou non sa permission, peut tenir compte de l'intérêt public et, par conséquent, de l'intérêt des habitants de Nakina. Le Comité est d'avis que cet argument ne saurait être défendu. L'allusion à l'intérêt du public est faite à la page 525 de la décision du juge Rand:

> (traduction) En vertu de l'article 168, l'abandon proposé, et seul ce mot est utilisé, doit être approuvé par la Commission; les considérations dont celle-ci doit tenir compte sont celles de l'intérêt de la compagnie et de l'intérêt public. À la lumière des conditions qui prévalaient en 1933, l'intérêt de la compagnie peut, en fait, être une caractéristique de l'intérêt public. Les demandes d'indemnisation des industries que l'action proposée privera d'un moyen de transport révèlent certains aspects des résultats de l'abandon. Comme la Commission l'a soutenu, la *Loi sur les chemins de fer* ne donne aucunement droit à une telle indemnisation.

Les commentaires du juge Rand s'appliquent clairement à l'article 168 (devenu l'article 106) et non à l'article 182 (devenu l'article 120). De plus, le Comité signale que les deux articles sont différents et qu'il ne s'ensuit pas nécessairement que l'interprétation de l'un peut convenir à l'autre.

Un certain nombre d'articles de la *Loi sur les chemins de fer* ont été interprétés juridiquement, mais ils ne guident pas spécifiquement l'interprétation de l'article 120. Ainsi, contrairement au cas *Brotherhood of Railway Employees*, la Cour suprême du Canada, en interprétant l'article 255 (devenu l'article 193) dans le cas *Kootenay & Elk*, a statué que la Commission ne pouvait tenir compte d'aspects d'intérêt public ayant rapport avec la faisabilité économique ou

precursor to section 120. It was decided by the Supreme Court of Canada that where a railway company abandons the operation of a line, it is not required to pay compensation under section 182 (now section 120) because section 182 is not applicable to a complete abandonment of a line.

Counsel for the Township of Nakina urged the Committee to consider the *obiter dicta* in this case as standing for the proposition that in deciding whether to grant leave, the Committee can take into account the public interest and, therefore, the interests of the people of Nakina. In this Committee's opinion, this contention is not supportable. The reference to the public interest is made by Rand J. at 525 where he states:

> Under s. 168 of the proposed abandonment, and only that word is used, is to be approved by the Board; the considerations which the Board is to take into account concern the interests of the company and of the public; and in the light of the conditions existing in 1933, the former may be in fact features of the latter. Aspects of the results of abandonment are indicated by claims for compensation by industries which the proposed action will deprive of transportation, to which, as the Board has held, the *Railway Act* gives no right.

Clearly Mr. Justice Rand's comments apply to section 168 (now s. 106) and not to section 182 (now s. 120). Further, the Committee would point out that the two sections are different and it does not necessarily follow that the interpretation of one can be carried over to the other.

There are any number of sections of the *Railway Act* that have been judicially interpreted, but which do not provide specific guidance on the question of the interpretation of section 120. For instance, in contrast to the *Brotherhood of Railway Employees* case, the Supreme Court of Canada in the *Kootenay & Elk case* in interpreting section 255 (now s. 193) ruled that the Commission may not take into account considerations of public policy relating

l'aspect opportun d'une ligne de chemin de fer, la Commission se limitant à l'aspect sécurité.[7]

En étudiant cette question, le Comité a examiné en détail l'historique de l'actuel article 120. Comme le juge Pigeon l'a écrit dans le cas *Gravel* c. *Cité de St-Léonard*:[8]

> L'historique d'une législation peut servir à l'interpréter parce que les textes antérieurs sont de nature à jeter de la lumière sur l'intention qu'avait le législateur en les abrogeant, les modifiant, les remplaçant ou y ajoutant.

Le juge Martland a présenté un historique exact de l'article 120 dans le cas *Brotherhood of Railway Employees et al.* c. *New York Central Railway Company et al.*[9]

> (traduction) L'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*, 1888 (Canada), chap. 29, prévoyait qu'avec la permission du Comité des chemins de fer, on pouvait déplacer n'importe quelle partie d'une ligne de chemin de fer afin d'en redresser une courbe, d'en réduire la pente ou pour l'améliorer de quelque façon, ou pour n'importe quelle raison à l'avantage du public. Toutes les dispositions de la *Loi* devaient s'appliquer aussi pleinement à la partie de la ligne ainsi modifiée qu'à la partie non touchée.
>
> En 1900, en vertu du chap. 23, art. 4, l'article 117 de la *Loi* a été abrogé et rétabli, afin que:
>
> > (traduction) 117. Sauf en conformité aux dispositions de l'article 120 ou 130, aucune modification ne doit être apportée au tracé de la ligne de chemin de fer ou aux endroits qui lui ont été assignés sur la carte ou sur le plan et le livre de renvoi sanctionnés par le ministre en vertu des dispositions de l'article 124.
>
> L'article 120 est l'article de la *Loi* déjà mentionnée. L'article 130 exigeait la présentation d'une carte ou d'un plan et d'un profil de la section du chemin de fer qu'on se propose de modifier, de même qu'un livre de renvoi, aux fins d'approbation par le Comité des chemins de fer.

to the economic feasibility or desirability of the railway line, but is limited to considerations related to safety.[7]

In considering this matter, the Committee examined, in detail, the history of the present section 120. As Pigeon J. said in *Gravel* v. *City of St. Leonard*:[8]

> Legislative history may be used to interpret a statute because prior enactments may throw some light on the intention of the legislature in repealing, amending, replacing or adding to it.

An accurate history of section 120 was provided by Martland J. in *Brotherhood of Railway Employees et al.* v. *New York Central Railway Company et al.*[9] This history is set out below:

> Section 120 of the *Railway Act*, 1888 (Can.), c. 29, made provision for a change of location of a line of railway in any particular part, for the purpose of lessening a curve, reducing a gradient or otherwise benefitting such line of railway, or for any purpose of public advantage, with the approval of the Railway Committee. All provisions of the *Act* were to apply as fully to the part of the line so changed as to the original line.
>
> In 1900, by c. 23, s. 4, s. 117 of the *Act* was repealed and re-enacted, to provide that:
>
> > 117. Except in accordance with the provisions of section 120 or 130, no deviation shall be made from the located line of railway, or from the places assigned thereto in the map or plan and book reference sanctioned by the Minister under the provisions of section 124.
>
> Section 120 is the section of the *Act* previously mentioned. Section 130 required the submission, for the sanction of the Railway Committee of a map or plan and profile of the section of railway proposed to be altered and a book of reference.

En 1903, en vertu du chap. 58, la *Loi* a été abrogée et rétablie; les dispositions suivantes ont alors figuré à l'article 131:

> (traduction) 131. La compagnie ne peut commencer la construction de chemin de fer, ni d'une section ou partie du chemin de fer, avant d'avoir rempli toutes les formalités que prescrivent les articles 123 et 124, ni opérer de changement, de modification ou de déviation dans le chemin de fer, avant d'avoir rempli toutes les formalités que prescrit l'article immédiatement précédent.

L'"article immédiatement précédent", c'est-à-dire l'article 130, contenait des dispositions semblables à l'actuel article 181 de la *Loi*, qui exige la présentation d'un plan, d'un profil et d'un livre de renvoi de la section du chemin de fer qu'on se propose de modifier, aux fins d'approbation par la Commission.

Les changements, modifications ou déviations du chemin de fer faisaient l'objet d'un paragraphe distinct (par. 2 de l'art. 188) de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1906, chap. 37, qui se lisait comme suit:

> (traduction) 2. La compagnie ne doit pas opérer de changement, de modification ou de déviation dans le chemin de fer, avant d'avoir rempli toutes les formalités que prescrit l'article immédiatement précédent.

Là encore, le renvoi à l'"article immédiatement précédent" (l'article 167) est fait dans des termes semblables à ceux de l'article 181 de la présente *Loi*.

En 1913, en vertu du chap. 44, art. 2, le paragraphe 2 de l'article 168 a été remplacé par ce qui suit:

> (traduction) 2. La compagnie ne doit à aucune époque opérer de changement, de modification ou de déviation dans le chemin de fer, avant d'avoir rempli toutes les formalités que prescrit l'article immédiatement précédent, ni déplacer, fermer ou abandonner, sans la permission de la Commission, une gare ou station, ou point de division; et, lorsqu'est opéré le déplacement d'un

In 1903, by c. 58, the *Act* was repealed and re-enacted and it was provided in s. 131 as follows:

> 131. The company shall not commence the construction of the railway, or any section or portion thereof, until the provisions of sections 123 and 124 are fully complied with; and shall not make any change, alteration or deviation in the railway, or any portion thereof, until the provisions of the last preceding section are fully complied with.

The "last preceding section," i.e., s. 130, contained provisions similar to the present s. 181 of the *Act*, requiring the submission, for the sanction of the Board, of a plan, profile and book of reference of the portion of the railway proposed to be changed.

Changes, alterations or deviations of the railway were dealt with in a separate subsection (subs. (2) of s. 168) in the *Railway Act*, R.S.C. 1906, c. 37, which read:

> 2. The company shall not make any change, alteration or deviation in the railway, or any portion thereof, until the provisions of the last preceding section are fully complied with.

Again the reference to the "last preceding section" (s. 167) is to a section in terms similar to those of s. 181 of the present *Act*.

In 1913, by c. 44, s. 2, the following was substituted for subs. (2) of s. 168:

> 2. The company shall not, at any time, make any change, alteration or deviation in the railway, or any portion thereof, until the provisions of the last preceding section are fully complied with, or remove, close or abandon any station or divisional point without leave of the Board; and where a change is made in the location of a divisional point without leave of the Board; and where a

point de division, sans la permission de la Commission; et, lorsqu'est opéré le déplacement d'un point de division, la compagnie doit indemniser les employés dans la mesure que la Commission juge convenable pour les pertes financières qu'ils subissent par le changement de résidence ainsi occasionné.

En 1919, en vertu du chap. 68, l'article en question est devenu l'article 179, qui se lisait comme suit:

(traduction) 179. La compagnie ne doit à aucune époque opérer de changement, de modification ou de déviation dans le chemin de fer, avant d'avoir rempli toutes les formalités que prescrit l'article immédiatement précédent, ni déplacer, fermer ou abandonner, sans la permission de la Commission, une gare ou station, ou point de division, ou créer un nouveau point de division qui entraînerait le déplacement des employés; et, lorsqu'il est opéré un tel changement, la compagnie doit indemniser les employés dans la mesure que la Commission juge convenable pour les pertes financières qu'ils subissent par le changement de résidence ainsi occasionné.

L'article des S.R.C. de 1927, chap. 170, se lit comme suit, et sa forme est à peu près la même que celle de l'article 182 de la *Loi* actuelle:

179. La compagnie ne doit à aucune époque opérer de changement, de modification ou de déviation dans le chemin de fer, avant d'avoir rempli toutes les formalités que prescrit l'article immédiatement précédent, ni déplacer, fermer ou abandonner, sans la permission de la Commission, une gare ou station, ou point de division, ou créer un nouveau point de division qui entraînerait le déplacement des employés; et, lorsqu'il est opéré un tel changement, la compagnie doit indemniser les employés dans la mesure que la Commission juge convenable pour les pertes financières qu'ils subissent par le changement de résidence ainsi occasionné.

change is made in the location of a divisional point the company shall compensate its employees as the Board deems proper for any financial loss caused to them by change of residence necessitated thereby.

In 1919, c. 68, the section in question became s. 179 and read as follows:

179. The company shall not, at any time, make any change, alteration or deviation in the railway, or any portion thereof, until the provisions of the last preceding section are fully complied with, or remove, close, or abandon any station, or divisional point or create a new divisional point which would involve the removal of employees, without leave of the Board; and where any such change is made the company shall compensate its employees as the Board deems proper for any financial loss caused to them by change of residence necessitated thereby.

The section in R.S.C., 1927, c. 170, read as follows, and substantially in the same form as s. 182 of the present *Act*:

179. The company shall not, at any time, make any change, alteration or deviation in the railway, or any portion thereof, until the provisions of the last preceding section are fully complied with, nor remove, close or abandon any station, or divisional point nor create a new divisional point which would involve the removal of employees, without leave of the Board; and where any such change is made the company shall compensate its employees as the Board deems proper for any financial loss caused to them by change of residence necessitated thereby.

Le juge Martland écrit de plus:

(traduction) La signification de cette évolution historique est qu'au départ, il n'y avait aucune allusion à une indemnisation. Plus tard, il est question d'indemnisation dans l'article, mais dans le texte de celui-ci. L'amendement de 1913 comprenait des dispositions d'indemnisation "lorsqu'est opéré le déplacement d'un point de division". L'amendement de 1919 a rendu l'article à peu près semblable à ce qu'il est maintenant et a élargi la portée de ses dispositions en ce qui touche l'indemnisation. Il est clair que le changement le plus important a été apporté à l'article en 1913, et qu'avant cela, la permission de la Commission n'était pas nécessaire.

Il y a donc indication claire que l'article a été amendé de façon à protéger les droits des employés. De plus, il est devenu nécessaire d'obtenir la permission de la Commission. Une question demeure: quelle mesure de discrétion le Parlement avait-il l'intention d'accorder à la Commission des chemins de fer du Canada lorsque celle-ci détermine d'accorder ou non sa permission? De l'avis du Comité, la portée sémantique de la notion d'intérêt public ne doit pas être établie uniquement d'après l'article 120, mais aussi d'après l'ensemble de la *Loi sur les chemins de fer*. Selon un principe d'interprétation légale généralement admis, les mots même de la *Loi* doivent être lus dans le contexte des idées qu'exprime la *Loi* de façon à ce que le sens de ces mots soit en harmonie avec l'objet de la *Loi*.

La *Loi sur les chemins de fer* porte sur l'exploitation des chemins de fer. Par ses dispositions, elle donne au Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports, juridiction sur l'aspect technique de l'exploitation des chemins de fer, l'aspect sécurité de l'exploitation des chemins de fer et les services fournis par les compagnies de chemin de fer. Dans ce sens général, il incombe au Comité d'exercer ce mandat dans l'intérêt public. Cependant, cela ne saurait signifier que, pour toutes les questions d'exploitation, de sécurité et de service, le Comité doit aller au-delà de la question immédiate et trancher entre l'intérêt particulier de la compagnie de chemin de fer et l'intérêt public en général. Le cas échéant, une interprétation étroite des facteurs à considérer

Martland J. goes on to state:

The significance of this historical development is that, initially, no reference is made in it to the subject of compensation. Later, compensation is referred to in the section, but as a part of that section. The 1913 amendment provided for compensation "where a change is made in the location of a divisional point". The 1919 amendment brought the section substantially into its present form and enlarged the scope of its provision as to compensation. Clearly, then the major change to the section was made in 1913 and it was not until the 1913 amendment that leave of the Board was required.

Clearly, there is some indication that the section was amended so as to protect the rights of employees. Also, the requirement to obtain leave was added. However, the question which remains is what discretion did Parliament intend to give to the Board of Railway Commissioners in granting leave? In the Committee's opinion, the question of how broadly it should define the public interest must be answered not only with reference to section 120, but by taking into consideration the *Railway Act* as a whole. It is a generally accepted principle of statutory interpretation that the specific words in an *Act* ought to be read in the context of the ideas expressed in the *Act* so that the sense of those words is harmonious with the object of the *Act*.

The *Railway Act* is legislation dealing with the running of railways and, by its terms, it gives the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission jurisdiction in the areas of the technical operation of the railways, the safe operation of the railways and the service provided by the railways in their operation. In a general sense, the Committee is under a duty to exercise this jurisdiction for the public benefit. However, this cannot mean that in all operational, safety and service matters that the Committee must look beyond the immediate issue and adjudicate between the particular railway's interest and the interests of the public in general. This being the case, a narrow interpretation of the factors to be considered in granting leave would be in keeping

pour accorder ou non une permission serait en conformité avec l'objectif tout à fait admis de préserver l'harmonie dans la *Loi*. Le Comité est d'avis que si le Parlement avait eu l'intention de s'éloigner de l'esprit de la *Loi* en donnant au Comité juridiction sur la considération de l'intérêt public en général et, de ce fait, d'accorder des applications aux termes de l'article 120, le Parlement l'aurait fait spécifiquement. Tout bien considéré, le Comité est d'avis que le texte de l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer* ne l'autorise pas à prendre en considération les répercussions du non-arrêt des trains dans le canton de Nakina.

with the well-recognized aim of preserving harmony within the *Act*. The Committee is of the view that had Parliament intended to depart from the scheme of the *Act* by giving the Committee the jurisdiction to consider the broad public interest and to, in effect, adjudicate applications under section 120, it would have specifically done so. On balance, then, the Committee is of the opinion that it is not entitled, by the words of section 120 of the *Railway Act*, to take into consideration the effects of a run-through on the Township of Nakina.

Question n° 4: Le Comité des transports par chemin de fer doit-il autoriser la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada à déplacer, fermer ou abandonner la gare ou station de Nakina (Ontario)?

Issue Number 4 - Should the Railway Transport Committee grant leave to the Canadian National Railway Company to remove, close or abandon the station of Nakina, Ontario?

Compte tenu de la réponse à la question n° 3, il est clair que le Comité ne se penche pas sur l'aspect des revendications en opposition du canton de Nakina et de la compagnie de chemin de fer dans le cas présent. Le Comité se limite donc à s'assurer que la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada a démontré que le non-arrêt des trains à Nakina est justifié.

As a result of the finding on Issue Number 3, it is clear that the Committee is not looking at a question of the competing rights of the Township and the Railway company when dealing with this issue. The Committee, then, is looking solely at whether the Canadian National Railway Company has demonstrated to the satisfaction of the Committee that the run-through is justified.

Le témoignage que le Comité a entendu sur la nature du non-arrêt des trains n'a pas vraiment été contredit. La proposition du CN implique des modifications à l'assignation du personnel et des équipes. Plus spécifiquement, la base des équipes de train et de locomotive serait à Hornepayne et les trains de marchandises roulant entre Hornepayne et Armstrong n'arrêteraient plus à Nakina pour changer d'équipe.

The evidence which the Committee received on the nature of the run-through was basically uncontradicted. The CN proposal entails changes to the manning or crewing assignments. More specifically, the train and engine crews would be home-terminalled at Hornepayne and the freight trains would no longer stop at Nakina for the purposes of a crew change when operating between Hornepayne and Armstrong.

Le Comité a entendu de nombreux témoignages sur la question de la sécurité. Les données étaient centrées sur deux sujets, à savoir les heures en service et les inspections en marche au ralenti. Pour ce qui est des heures en service, les témoignages ont démontré que les règles de repos figurant dans les conventions collectives des TUT et de la FIL pourvoient aux besoins en sécurité dont il est question. Ces règles permettent aux équipes d'aviser le régulateur, après dix (10) heures de travail, qu'un repos sera necessaire après onze (11) heures de

The Committee received considerable evidence on the issue of safety. This evidence centred on two matters, namely: hours on duty and Pull By Inspections. With respect to the hours of duty, evidence demonstrated that the rest rules contained in the U.T.U. and B.L.E. collective agreements provide for the safety issues related thereto. These rules permit crews to notify the dispatcher, on completion of ten (10) hours duty, that rest will be required after eleven (11) hours of duty. As well, evidence showed that a clause in the run-through agree-

travail. De plus, on a démontré qu'une clause de l'entente sur le non-arrêt exige la révision de cette entente lorsque le quart de travail dépasse constamment neuf (9) à dix (10) heures de travail. Par conséquent, des dispositions adéquates sur la sécurité existent quant aux limites de durée des quarts.

Pour ce qui est de l'élimination de l'inspection en marche au ralenti à Nakina, suite au non-arrêt des trains, le Comité note que des détecteurs de pièces trainantes et de boîtes chaudes sont installés à moins de vingt (20) milles de part et d'autre de Nakina.

Le Comité est d'avis que les allégations et les craintes quant à la sécurité sont essentiellement non fondées ou non supportées par les témoignages. Tout bien considéré, le Comité n'est pas persuadé que le non-arrêt des trains à Nakina compromettra la sécurité de l'exploitation.

La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada a maintenu que le non-arrêt des trains lui permettra d'accélérer le trafic en éliminant les retards. La Compagnie prétend que le service sera ainsi plus efficace et plus rentable et, de ce fait, la rendra plus concurrentielle. Par conséquent, le Comité est d'avis que la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada a démontré que le non-arrêt des trains constituait une nécessité d'exploitation et que la permission devrait donc être accordée.

Le Comité est d'avis que, bien que sa permission doive être accordée, elle ne devrait pas entrer en vigueur le 1er septembre 1985. La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et les syndicats se sont entendus sur cette date, qui coïncide avec le début de l'année scolaire, afin qu'une mesure de continuité soit assurée et que les employés du CN et leur famille subissent le moins d'inconvénients possible. Cependant, le temps passe et il est évident que ces objectifs de continuité et de réduction des inconvénients ne seront pas atteints si le non-arrêt des trains entre en vigueur le 1er septembre 1985. Le Comité est d'avis que la date proposée est irréaliste, car les employés du CN à Nakina n'auraient pas le temps de faire leurs choix et de prendre les dispositions nécessaires pour être relocalisés.

ment requires a review of the run-through agreement in situations where time on duty consistently exceeds nine (9) to ten (10) hours. Adequate safety provisions, therefore, exist insofar as hours of duty restrictions are concerned

With respect to the elimination of the pull-by inspection at Nakina, as a result of implementing the run-through, the Committee notes that there are hot box and dragging equipment detectors, located within twenty (20) miles, on either side of Nakina.

The Committee is of the view that the allegations and fears about safety are basically either unfounded or unsubstantiated by the evidence. On balance, the Committee is not convinced that a run-through of Nakina will result in unsafe operations.

The Canadian National Railway Company has maintained that the run-through will enable them to expedite traffic by eliminating delays. This, they claim, will result in a more efficient and cost-effective service and, hence, in an enhanced competitive position for the Canadian National Railway Company. Accordingly, the Committee is of the view that the Canadian National Railway Company has demonstrated an operational requirement for the run-through and that leave should, therefore, be granted.

The Committee is of the opinion that while leave should be granted, it should not be granted for an effective date of September 1, 1985. The September deadline which coincides with the commencement of the school year was arrived at by the Canadian National Railway Company and the unions in mutual recognition of the need to provide a degree of continuity and as little disruption as possible to the CN employees and their families. However, with the passing of time, it is evident that the agreed-upon aims of continuity and a lack of disruption will not be achieved if the run-through is implemented on September 1, 1985. To require the CN employees in Nakina to make their elections and the necessary arrangements for relocation in time for the September 1, 1985 deadline is, in the Committee's opinion, an unrealistic demand.

Le Comité est au fait que dans certaines circonstances, il peut exister des dispositions permettant de prendre un autre logement. La pièce justificative CN-3 montre que la compagnie de chemin de fer a établi les termes généraux d'indemnisation. Spécifiquement, à la rubrique "*Alternate Accommodations*", le CN stipule:

> (traduction) De plus, dans le cadre de l'entente négociée, la Compagnie s'engage à loger au nouvel emplacement les employés qui, après le 1er septembre 1985, date de mise en oeuvre, continuent à résider dans la maison dont ils sont propriétaires à Nakina. On utilisera les installations de la Compagnie là où elles sont disponibles et ce, jusqu'au 30 juin 1986.

Cependant, l'étude de l'entente indique qu'elle ne représente avec exactitude que l'entente conclue avec les Travailleurs unis des transports. L'entente conclue avec la Fraternité des ingénieurs de locomotives ne fait aucunement état de la possibilité de prendre un autre logement. Il est donc clair que seuls les membres des Travailleurs unis des transports obtiendront d'autres logements et qu'il s'agira uniquement des installations de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada. En dernière analyse, un certain nombre d'employés n'auront aucun autre choix que de déménager, eux et leur famille, pour le 1er septembre 1985. Ceux qui auront le choix pourront rester seuls dans les installations de la Compagnie, là où elles sont disponibles.

Le Comité est d'avis qu'après que cette décision sera rendue, les employés n'auront simplement pas le temps de prendre les dispositions touchant eux-mêmes, leur épouse et leurs enfants d'âge scolaire. Ils subiraient une épreuve indue s'ils devaient prendre ces dispositions pour le 1er septembre 1985.

Ayant étudié ce problème et voulant en arriver à une date de mise en vigueur plus acceptable, le Comité s'est fondé sur les critères sur lesquels les parties s'étaient entendues lorsqu'elles ont convenu de la date du 1er septembre 1985; surtout le besoin de coordonner la mise en vigueur du non-arrêt des trains avec le début de

The Committee is aware that in certain circumstances there may be provision for alternate accommodations. In Exhibit No. CN-3, the railway set out the general terms of the compensation. Specifically under the Heading *Alternate Accommodations* CN stated:

> In addition, as part of the negotiated settlement, the Company undertakes to provide accommodation at their new location, for those employees who continue to reside at Nakina in their privately owned home, subsequent to the September 1, 1985 implementation date. Company facilities will be utilized where available and will be provided until June 30, 1986.

However, a review of the Memoranda of Agreement indicates that this only accurately reflects the agreement reached with the United Transportation Union. In the Agreement signed with the Brotherhood of Locomotive Engineers, no mention is made of alternate accommodations. Clearly then, only the members of the United Transportation Union will be provided with alternate accommodation and even then, the alternate accommodation would appear to be limited to the facilities of the Canadian National Railway Company. In the final analysis, a number of the employees will have no other option but to relocate themselves and their families by September 1, 1985. Those who do have an option may stay alone in company facilities, where they are available.

In the Committee's opinion, there simply is not enough time, after the issuance of this Decision, in which to require the employees to make the necessary arrangements for themselves, for their spouses and for their school age children. To require this to be done by September 1, 1985 would be to create an undue hardship.

In giving this matter their consideration and in attempting to arrive at a more acceptable date for implementation, the Committee was guided by the criteria that were agreed upon by the parties when they set the September 1, 1985 date: primarily a need to co-ordinate the run-through with the commencement of the school

l'année scolaire pour causer le moins d'inconvénients possible. Par conséquent, afin d'atteindre ce but, le Comité accordera sa permission le 30 juin 1986.

Question n° 5: L'indemnisation offerte par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada compense-t-elle suffisamment les pertes financières imposées aux employés par un changement de résidence?

Le mandat du Comité à cet égard lui vient de l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*, qui stipule, en partie, que:

> ... lorsqu'il est opéré un tel changement, la compagnie doit indemniser les employés dans la mesure que la Commission juge convenable pour les pertes financières qu'ils subissent par le changement de résidence ainsi occasionné.

La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada a enjoint le Comité de n'examiner que la question de l'indemnisation. Essentiellement, la Compagnie a soutenu que les employés visés étaient uniquement ceux qui travaillaient dans la gare ou station et que, en conséquence, les conventions collectives des TUT et de la FIL ne s'appliquaient pas.

Le Comité rejette cette position; il est d'avis que si l'exploitation d'une gare ou station implique la coordination de ressources humaines et que ces ressources sont relocalisées quand ladite gare ou station est déplacée, fermée ou abandonnée, il s'ensuit que les employés dont il faut tenir compte sont tous ceux qui sont visés par la fermeture de la gare ou station dans son ensemble. Le Comité est d'avis que cette interprétation s'appuie sur le texte de l'article, qui traite de l'indemnisation pour le changement de résidence rendu nécessaire par la modification pour laquelle une permission est demandée. Il est clair que les membres des TUT et de la FIL sont touchés par le non-arrêt des trains; de plus, il s'agit d'employés de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada aux termes de l'article.

Ceci dit, le Comité se penche maintenant sur la question de l'indemnisation. Dans sa plaidoirie, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada a enjoint la Commission de ne

year so as to minimize disruption. Therefore, in keeping with this aim, leave of the Committee will be granted as of June 30, 1988.

Issue Number 5 - Is the compensation being offered by the Canadian National Railway Company, proper compensation for any financial loss caused to the employees and occasioned by a change of residence?

The Committee's jurisdiction in this regard arises out of section 120 of the *Railway Act* which provides, in part,

> ... Where any such change is made the company shall compensate its employees as the Commission deems proper for any financial loss caused to them by change of residence necessitated thereby.

It was urged on the Committee by Canadian National Railway Company that it should restrict itself in looking at the question of compensation. Essentially, the railway argued that the employees involved were only those employees who physically work in the station building and, therefore, the B.L.E. and U.T.U. agreements were not relevant.

The Committee does not accept this position. The Committee is of the opinion that if a station involves the co-ordination of human resources and if those resources are being relocated when the station is removed, closed or abandoned, then it follows that the employees it should be concerned with are all of those employees who are affected by the closing of the station as a whole. In the Committee's opinion this interpretation is supported by the words of the section which refer to compensation for change of residence necessitated by the change for which leave was required. Clearly the U.T.U. and B.L.E. members are affected by the run-through and moreover they are the Canadian National Railway Company's employees within the meaning of the section.

Having said this, the Committee now turns to the question of compensation. In argument, Canadian National Railway Company urged the Committee not to interfere with the compen-

pas intervenir quant à l'offre d'indemnisation; à l'appui de cette demande, la Compagnie a cité *la décision relative au servocentre de Saint-John's*[10]. Le Comité tient compte du principe généralement admis selon lequel il ne devrait normalement pas intervenir dans le processus de négociation des conventions collectives. Cependant, il ajoute que, par la formulation même de l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*, il a juridiction sur la révision des indemnités négociées entre la compagnie de chemin de fer et les syndicats, et peut juger si elles sont convenables. Par conséquent, cette question doit être révisée et étudiée cas par cas.

Pour le cas présent, le Comité a révisé en détail l'entente entre la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et les Travailleurs unis des transports, et entre la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et la Fraternité des ingénieurs de locomotives[11]. Le Comité note qu'aucune des parties présentes à l'audience publique n'a spécifiquement avancé que l'offre d'indemnisation faite dans le cadre de ces deux ententes était insatisfaisante ou inappropriée. Le Comité juge que ces offres représentent une indemnisation convenable des pertes financières imposées aux employés imputables à un changement de résidence rendu nécessaire par le non-arrêt des trains à Nakina.

II CONCLUSIONS

Le Comité des transports par chemin de fer en arrive aux conclusions suivantes:

1. Nakina (Ontario) est une gare ou station, mais non un point de division aux termes de l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*.

2. La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada ne crée pas un nouveau point de division, mais elle déplace, ferme ou abandonne effectivement la gare ou station de Nakina (Ontario) et en déplace les employés.

3. La question des répercussions sur l'ensemble de la collectivité n'est pas de la compétence du Comité, aux termes de l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*.

sation package and in support of this position they cited the *St. John Servocentre Decision*.[10] The Committee notes the generally accepted principle that it should not normally interfere with the collective bargaining process. However, the Committee would add that section 120 of the *Railway Act* by its very terms gives the Committee the jurisdiction to review the compensation as negotiated between the railway and the unions and to make a determination as to whether the compensation is proper. Therefore, these matters must be reviewed and considered on a case-by-case basis.

With respect to this case, the Committee has reviewed, in detail, the Memoranda of Agreement between the Canadian National Railway Company and the United Transportation Union and the Canadian National Railway Company and the Brotherhood of Locomotive Engineers.[11] The Committee notes that none of the parties to the public hearing specifically advanced the argument that the compensation package as set out in those two agreements was unsatisfactory or improper. The Committee finds that those agreements provide proper compensation for any financial loss caused to the employees by a change of residence necessitated by the run-through of Nakina.

II FINDINGS

In conclusion, the Railway Transport Committee finds that:

1. Nakina, Ontario is a station, but not a divisional point within section 120 of the *Railway Act*.

2. Canadian National Railway Company is not creating a new divisional point, but it is, in effect, removing, closing or abandoning the station at Nakina, Ontario and the removal of employees is involved.

3. The question of the effect on the community as a whole is not a matter within the jurisdiction of the Committee as found in section 120 of the *Railway Act*.

4. La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada devrait obtenir la permission du Comité en vertu de l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*, mais l'ordonnance accordant cette permission n'entrera pas en vigueur avant le 30 juin 1986.

5. L'indemnisation offerte à la Fraternité des ingénieurs de locomotives et aux Travailleurs unis des transports est appropriée aux pertes financières que les employés subiront à cause d'un changement de résidence rendu nécessaire par le non-arrêt des trains.

4. Canadian National Railway Company should be granted leave pursuant to section 120 of the *Railway Act* but the order so granting leave will not come into effect until June 30, 1986.

5. The compensation being offered to the Brotherhood of Locomotive Engineers and the United Transportation Union is proper compensation for any financial loss caused to them by the change of residence which will be necessitated by the run-through.

NOTES

[1] *Reconsidération de la décision prise à Sherbrooke* (Dossier n° 4205.3191 du 24 août 1984).

[2] [1958] R.C.S. 519, p. 525.

[3] Article 182 devenu l'article 120 de la *Loi sur les chemins de fer*.

[4] *Décision prise à Sherbrooke*, p. 12.

[5] *Brotherhood of Railroad Trainmen et al.* c. *C.N.R.* (Dossier n° 28025.9 du 27 novembre 1931) au C.R.C., p. 313.

[6] Décision du Comité des transports par chemin de fer rendue le 28 avril 1983 (Dossier n° 4205.3288).

[7] *Kootenay & Elk Ry. Co.* c. *C.P.R.* (1972), 28 D.L.R. (3d) 385 (C.S.C.).

[8] [1978] 1 R.C.S. 660, p. 667.

[9] [1958] R.C.S. 519, pp. 529 à 531.

[10] Décision du Comité des transports par chemin de fer rendue le 29 décembre 1983 (Dossier n° 4205.3819).

[11] Pièces justificatives CN-4 et CN-5 respectivement.

FOOTNOTES

[1] *Reconsideration of Sherbrooke Decision* (File No. 4205.3191 of 24 August, 1984).

[2] [1958] S.R.C. 519, at p. 525.

[3] Section 182 now section 120 of the *Railway Act*.

[4] *Sherbrooke Decision* at p. 12.

[5] *Brotherhood of Railroad Trainmen et al.* v. *C.N.R.* (November 27, 1931 on File No. 28025.9) at C.R.C. p. 313.

[6] Decision of the Railway Transport Committee rendered April 28, 1983 on File No. 4205.3288.

[7] *Kootenay & Elk Ry. Co.* v. *C.P.R.* (1972), 28 D.L.R. (3d) 385 (S.C.C.).

[8] [1978] 1 S.C.R. 660, at p. 667.

[9] [1958] S.C.R. 519, at pp. 529-531.

[10] Railway Transport Committee Decision dated December 29, 1983 on File No. 4205.3819.

[11] Exhibits CN-4 and CN-5 respectively.

Relative à la requête présentée par Canadien Pacifique Limitée, en vue d'obtenir l'approbation des modifications aux Règles 19, 19A, 90A et 102 du Règlement n° 0-8 de la Commission canadienne des transports, Règlement unifié d'exploitation, C.R.C. 1978, chap. 1175;

Relative à une requête présentée par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, en vue d'être dispensée de la Règle 90A du Règlement n° 0-8 de la Commission canadienne des transports, Règlement unifié d'exploitation, C.R.C. 1978, chap. 1175; et

Relative à un projet pour l'essai des trains circulant sans fourgon de queue afin d'expérimenter et de recueillir des données sur ce genre d'exploitation.

Répertorié: Canadien Pacifique Ltée, 16 septembre 1985 (Re)

Comité des transports par chemin de fer: J.F. Walter (président), Y. Dubé et M. Landers.

Date de la décision: le 16 septembre 1985
Dossiers n^{os}: 43757R90-A.1
43757R90-A.2

Transport par chemin de fer - Trains sans fourgon de queue - Demande d'exploitation et d'essai - Motion de non-lieu - Fardeau de preuve - Norme de la preuve - Sécurité publique - Facteurs économiques.

Face au vif intérêt suscité par la présente requête visant certaines modifications aux règles du Règlement unifié d'exploitation *relativement à l'exploitation et l'essai des trains sans fourgon de queue, le Comité des transports par chemin de fer (ci-après Comité) a tenu des audiences publiques, précédées d'une conférence préalable. Suite à cette dernière, le Comité a ordonné la formation d'un Comité technique en vue de mettre au point et de réaliser une série d'essais avec des trains circulant sans fourgon de queue. Ce Comité technique a préparé un document intitulé "*Projet d'essai des trains sans fourgon de queue*", lequel fut mis à la disposition de toutes les parties intéressées et étudié lors des audiences publiques.*

In the matter of an application filed by Canadian Pacific Limited, for approval of amendments to Rules 19, 19A, 90A and 102 of the Canadian Transport Commission's Regulations No. 0-8, Uniform Code of Operating Rules, C.R.C. 1978, c. 1175;

In the matter of an application filed by the Canadian National Railway Company for relief from Rule 90A of the Canadian Transport Commission's Regulations No. 0-8, Uniform Code of Operating Rules, C.R.C. 1978, c. 1175; and

In the matter of a plan to test the operation of cabooseless trains for the purpose of experimentation and the gathering of data on such an operation.

Indexed as: Canadian Pacific Ltd., September 16, 1985 (Re)

Railway Transport Committee: J.F. Walter (Chairman), Y. Dubé and M. Landers.

Date of Decision: September 16, 1985
File Nos.: 43757R90-A.1
43757R90-A.2

Railway transport - Cabooseless trains - Application to operate and test such trains - Motion to dismiss the application - Burden of proof - Standard of proof - Public safety - Economic factors.

In view of the considerable interest in this case pertaining to the operation and testing of cabooseless trains which would involve certain modifications to the Uniform Code of Operating Rules, *the Railway Transport Committee (hereinafter Committee) held a Pre-Hearing Conference prior to the Public Hearing. Subsequent to the Pre-Hearing Conference, the Committee ordered the formation of a Technical Committee to devise and carry out a series of tests of cabooseless train operations. This Technical Committee produced a document entitled "*Cabooseless Trains Test Plan*", which was made available to all parties and analysed during the public hearings.*

Finalement, le Comité a rejeté une motion de non-lieu. La Commission canadienne des transports en tant que tribunal administratif n'était pas tenue aux règles de preuve habituelles et pouvait établir sa propre procédure aux termes de la Loi nationale sur les transports *et de ses règles.*

À l'appui de leur requête, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et le Canadien Pacifique Limitée ont allégué que le Canada devait se munir d'un système ferroviaire efficace s'il voulait demeurer concurrentiel au sein du marché international. Aux dires de ces compagnies ferroviaires, les coûts annuels excessifs reliés aux fourgons de queue constituaient des dépenses inutiles et la suppression de ces derniers était conforme à la Loi nationale sur les transports *et n'affectait nullement la sécurité aux termes de la* Loi sur les chemins de fer. *En outre, ces sociétés ont expliqué qu'elles procéderaient par étapes logiques et accorderaient priorité à la sécurité lors de l'implantation des nouvelles technologies reliées aux trains sans fourgon de queue.*

Quant aux intervenants, ils se sont opposés aux essais de train sans fourgon de queue car ils prétendaient que les requérantes n'étaient pas suffisamment documentées sur la sécurité des trains circulant sans fourgon de queue. De plus, ces dernières n'avaient pas prouvé hors de tout doute raisonnable qu'une telle exploitation ne présentait aucun danger.

Décision: *Le Comité a déclaré que lors de l'analyse de la sécurité de l'exploitation des trains sans fourgon de queue et sans agent à l'arrière, il ne pouvait ignorer l'importance des facteurs économiques vu les stipulations de l'article 3 de la* Loi nationale sur les transports. *Cet article énonce que le but de la Loi est d'avoir un système de transport économique, efficace et adéquat. La sécurité allant de pair avec l'efficacité, cette analyse devait donc tenir compte des facteurs économiques.*

Relativement à la preuve, le Comité a énoncé que le fardeau reposait sur les requérantes. Toutefois, il a précisé que la norme criminelle de la preuve, à savoir hors de tout doute raisonnable,

Finally, the Committee denied a motion to dismiss the railways' applications. The Canadian Transport Commission is an administrative tribunal not bound by the ordinary rules of evidence and is empowered to set its own procedure under the National Transportation Act *and its rules.*

In support of their applications, the Canadian National Railway Company and Canadian Pacific Limited argued that Canadian railways should improve their efficiency in order to remain competitive in the world market. They claimed that the excessive annual costs to maintain and operate cabooses was an unnecessary expense and that the elimination of cabooses would conform with the National Transportation Act *without jeopardizing the safety requirements of the* Railway Act. *In addition, the railways explained that they would proceed in a sequence of logical steps and would grant priority to safety when implementing new technologies associated with caboose less trains.*

As to the intervenors, they opposed conducting cabooseless testing, and submitted that the applicants had not presented a thorough case that trains without cabooses were safe to operate. In addition, they argued that the railways had not demonstrated "beyond a reasonable doubt" that the operation was safe.

Decision: *The Committee noted that when addressing the issue of the safety of testing cabooseless train operations, economic factors could not be ignored, since section 3 of the* National Transportation Act *defines the policy objective of the Act to be "one economic, efficient and adequate transportation system". Consequently the Committee allowed economic evidence since safety and efficiency are harmonious concepts.*

With respect to the question of onus, the Committee stated that the onus should be on the applicants. However it was of the opinion that the criminal standard of proof of beyond a

ne s'appliquait pas aux travaux d'un tribunal administratif.

Le Comité a estimé que l'expérience des autres compagnies ferroviaires à l'égard des trains sans fourgon de queue s'avérait fort utile.

Le Comité a jugé que le problème d'encombrement de la cabine de la locomotive n'était pas bien fondé.

Quant à la question de la fiabilité de l'équipement, le Comité a adhéré aux prétentions des syndicats qui ne s'opposaient pas aux changements technologiques ne mettant pas en jeu la sécurité du public.

Après une analyse détaillée, le Comité a décidé qu'il fallait éviter tous risques inutiles reliés au retrait des fourgons de queue et des agents à l'arrière des trains lors des essais de ces appareils. Par conséquent, il a conclu que deux types d'essai s'avéraient nécessaires:

a) un premier pour évaluer la fiabilité de l'équipement et des modules connexes; et,

b) un second pour évaluer les risques liés au retrait du personnel à l'arrière des trains.

Jurisprudence citée

Mississauga (Re), [1981] R.C.C.T. 269.

Décisions et ordonnances citées

Ordonnance du C.T.C.F., datée du 30 septembre 1981.

Lois citées

Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2.
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 3.
Staggers Rail Act of 1980, 49 U.S.C., chap. 16.

reasonable doubt was not applicable to the proceedings of an administrative tribunal.

The Committee found that the experience of other railways in operating cabooseless trains was useful.

The Committee found very little merit in the alleged overcrowding problem in the locomotive cab.

With regard to the issue of reliability of equipment, the Committee adopted the unions' position whereby they agree to technical changes which will not affect public safety.

After a detailed analysis, the Committee decided that there were unnecessary risks in removing the caboose or the run-end crew during the testing. The Committee, therefore, concluded that two types of tests were required:

(a) one to evaluate the reliability of the end-of-train equipment and associated devices; and

(b) one to evaluate the risk which may arise in removing rear-of-train personnel.

Cases referred to

Mississauga (Re), [1981] C.T.C.R. 269.

Decisions and Orders referred to

R.T.C. Order, dated September 30, 1981.

Statutes referred to

Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2.

National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 3.
Staggers Rail Act of 1980, 49 U.S.C., c. 16.

Règlements cités

Règlement unifié d'exploitation, Règlement n° 0-8, C.R.C. 1978, chap. 1175, mod. par DORS/84-256, règles 19, 19A, 90A, 102.

Comparutions

J. Heads, directeur exécutif, Comité des transports par chemin de fer; K. Post, directeur général, Direction de l'exploitation; J.H. Turner, Opérations ferroviaires, Coordinateur-Accident, Direction de l'exploitation; R. Beckert, agent principal, Projets spéciaux, Direction de l'analyse économique des chemins de fer; J.E. Dupuis, conseiller principal, Systèmes des exploitations ferroviaires, Direction de l'exploitation, Bureau régional des Prairies; H.J. MacDonald, agent régional, Enquêtes sur les accidents, Bureau régional des Prairies; J.L. Steeves, directeur régional, Bureau régional de l'Atlantique; B. Henri, A.J. Raizenne, D. Labonté, D. Bois, L. Cyr, agents à l'établissement des audiences; P.J. Hassard, avocat de la Commission; J.L. Bowles, W. Smith, M. Shannon, procureurs, Canadien Pacifique Limitée; S.A. Cantin, F. Hume, procureurs, Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada; J. Allen, J.R. Thompson, procureurs, VIA Rail Canada Inc.; E.C. Abbot, secretaire exécutif, Association des syndicats de cheminots du Canada; R.A. Bennett, président, Association des présidents généraux, Travailleurs unis des transports; R. Lebel, président local, Travailleurs unis des transports; C.W. Carew, président, Comité Législatif de l'Ontario, Association des syndicats de cheminots du Canada; Commission Législative de l'Ontario, Travailleurs unis des transports; V.H. Hamilton, président local, Travailleurs unis des transports (Local 456); J.W. Carmichael, président local, Travailleurs unis des transports; D. Bechamp, président, Comité législatif du Québec, Travailleurs unis des transports; H. Morrison, président, M-TRAC for Rail Safety; B. Verner, pour lui-même; L. Downey, pour lui-même; D. McGowan, Travailleurs unis des transports (Local 1547 et 304); H. Patterson, Travailleurs unis des transports (Local 717); G. Love, Fraternité des ingénieurs de locomotives; R. Armitage, Atlantic Provinces Transportation Commission; D. Goyetche, Greater Moncton Chamber of Commerce; K.A. Leger, vice-président, New Brunswick Federation of Labour; D. MacCurdy,

Regulations referred to

Uniform Code of Operating Rules, Regulations No. 0-8, C.R.C. 1978, c. 1175, as am. DORS/84-256, Rules 19, 19A, 90A, 102.

Appearances

J. Heads, Executive Director, Railway Transport Committee; K. Post, Director General, Operations Branch; J.H. Turner, Operations Accident Co-ordinator, Operations Branch; R. Beckert, Senior Special Projects Officer, Rail Economic Analysis Branch; J.E. Dupuis, Senior Advisor, Operations Systems, Operations Branch; H.J. MacDonald, Regional Accident Investigation Officer, Prairie Regional Office; J.L. Steeves, Regional Director, Atlantic Regional Office; B. Henri, A.J. Raizenne, D. Labonté, D. Bois, L. Cyr, Hearing Process Officers; P.J. Hassard, Commission Counsel; J.L. Bowles, W. Smith, M. Shannon, Solicitors, Canadian Pacific Limited; S.A. Cantin, F. Hume, Solicitors, Canadian National Railway Company; J. Allen, J.R. Thompson, Solicitors, VIA Rail Canada Inc.; E.C. Abbot, Executive Secretary, Canadian Railway Labour Association; R.A. Bennett, Chairman, General Chairman's Association, United Transportation Union; R. Lebel, Local Chairman, United Transportation Union; C.W. Carew, Chairman, Ontario Legislative Committee, Canadian Railway Labour Association, Ontario Legislative Board, United Transportation Union; V.H. Hamilton, Local Chairman, United Transportation Union (Local 456); J.W. Carmichael, Local Chairman, United Transportation Union; D. Bechamp, Chairman, Quebec Legislative Committee, United Transportation Union; H. Morrison, Chairman, M-TRAC for Rail Safety; B. Verner, on his own behalf; L. Downey, on his own behalf, D. McGowan, United Transportation Union (Locals 1547 and 304); H. Patterson, United Transportation Union (Local 717); G. Love, Brotherhood of Locomotive Engineers; R. Armitage, Atlantic Provinces Transportation Commission; D. Goyetche, Greater Moncton Chamber of Commerce; K.A. Leger, Vice-President, New Brunswick Federation of Labour; D. MacCurdy, President, Moncton and District Labour Council; G. Murphy, Brotherhood of Railway Carmen (Local 967); E.R. Little, on his own behalf; H.H. McLellan, Chairman, Saint John Port

président, Moncton and District Labour Council; G. Murphy, Brotherhood of Railway Carmen (Local 967); E.R. Little, pour lui-même; H.H. McLellan, président, Saint John Port Development Commission; B. Blaikie, député, Caucus NPD fédéral; G. McKinney, pour lui-même; J. Parson, président, Caboose Action Committee; J.L. Skoberg, Travailleurs unis des transports (Local 510); R.D. Nault, Travailleurs unis des transports (Local 431); D.F. McKee, ville de Melville; D.A. Schaefer, province du Manitoba; B. Duke, Western Canadian Wheat Growers Association; B. Henry, Winnipeg Save The Caboose Committee; R. Katzman, province de la Saskatchewan; J.S. Clements, vice-président local, Travailleurs unis des transports (Local 351); B. Kirkbride, Travailleurs unis des transports (Local 1508); J.B. Sinclair, CPR Winnipeg Council of the System, Federation Railroad Employees; I. Craven, directeur, Manitoba Farm Business Association; F. Wakeman, pour lui-même; P. Moist, president, Winnipeg Labour Council; J. L'Espérance, pour lui-même; W. Motluk, Travailleurs unis des transports (Local 1229); N. Romas, président local, Railway Carmen - CN; I. Carlson, président, Saskatchewan Keep the Caboose Committee; J. Armstrong, pour lui-même; J. Leclaire, conseiller, municipalité rurale de Ritchot; G. Russell, directeur de recherche, Manitoba Federation of Labour; W.W. Winskill, Canpotex Limited; G. Duff, pour lui-même; L.P. Engel, Travailleurs unis des transports (Local 1874); N.K. Harcus, chef des pompiers, Vancouver City Council; J. Samide, Alberta Legislative Board; P. Lawrence, Travailleurs unis des transports (Locals 422 et 701); D. Martindale, président, Comité sur le transport des marchandises dangereuses; F. Court, président, B.C. Legislative Board, Travailleurs unis des transports; J. Matkin, président et agent exécutif en chef, Business Council of B.C.; V. Walsh, président, Travailleurs unis des transports, Train Operation Safety; R. Romanow, conseiller, Keep the Caboose Committee; R. Walker, Travailleurs unis des transports, Caboose Committee (Local 1233); R.L. Wallace, président local, Travailleurs unis des transports (Local 1233); T. Bentz, Travailleurs unis des transports (Local 691); J. McCrorie, pour lui-même; T. Erskine, président, B.C. Professional Firefighters Association; H. Fecho, président local, Travailleurs unis des transports (Local 1360); D. Moore, Travailleurs unis des transports; G. Trower, Travailleurs unis des trans-Development Commission; B. Blaikie, Member of Parliament, Federal NDP Caucus; G. McKinney, on his own behalf; J. Parson, Chairman, Caboose Action Committee; J.L. Skoberg, United Transportation Union (Local 510); R.D. Nault, United Transportation Union (Local 431); D.F. McKee, City of Melville; D.A. Schaefer, Province of Manitoba; B. Duke, Western Canadian Wheat Growers Association; B. Henry, Winnipeg Save The Caboose Committee; R. Katzman, Province of Saskatchewan; J.S. Clements, Vice-Local Chairman, United Transportation Union (Local 351); B. Kirkbride, United Transportation Union (Local 1508); J.B. Sinclair, CPR Winnipeg Council of the System, Federation Railroad Employees; I. Craven, Director, Manitoba Farm Business Association; F. Wakeman, on his own behalf; P. Moist, President, Winnipeg Labour Council; J. L'Espérance, on his own behalf; W. Motluk, United Transportation Union (Local 1229); N. Romas, Local Chairman, Railway Carmen - CN; I. Carlson, Chairman, Saskatchewan Keep the Caboose Committee; J. Armstrong, on his own behalf; J. Leclaire, Councillor, Rural-Municipality of Ritchot; G. Russell, Research Director, Manitoba Federation of Labour; W.W. Winskill, Canpotex Limited; G. Duff, on his own behalf; L.P. Engel, United Transportation Union (Local 1874); N.K. Harcus, Fire Chief, Vancouver City Council; J. Samide, Alberta Legislative Board; P. Lawrence, United Transportation Union (Locals 422 and 701); D. Martindale, Chairman, Committee for Transportation of Dangerous Commodities; F. Court, Chairman, B.C. Legislative Board, United Transportation Union; J. Matkin, President and Chief Executive Officer, Business Council of B.C.; V. Walsh, Chairman, United Transportation Union, Train Operation Safety; R. Romanow, Counsel, Keep the Caboose Committee; R. Walker, United Transportation Union, Caboose Committee (Local 1233); R.L. Wallace, Local Chairman, United Transportation Union (Local 1233); T. Bentz, United Transportation Union (Local 691); J. McCrorie, on his own behalf; T. Erskine, President, B.C. Professional Firefighters Association; H. Fecho, Local Chairman, United Transportation Union (Local 1360); D. Moore, United Transportation Union; G. Trower, United Transportation Union; D.S. Donald, Administrator, District of Abbotsford; J. Cooper, Chairman, E & N Steering Committee;

ports; D.S. Donald, administrateur, District d'Abbotsford; J. Cooper, président, Comité directeur du chemin de fer E & N; J.A. Baumfield, conseiller municipal, Corporation du district de Kent.

J.A. Baumfield, Alderman, The Corporation of the District of Kent.

DÉCISION

Entendue à Hull (Québec) du 3 au 7 décembre 1984 et les 12 et 13 février 1985; Moncton (Nouveau-Brunswick) du 11 au 13 décembre 1984; Winnipeg (Manitoba) du 9 au 11 et du 28 au 30 janvier 1985; Vancouver (Colombie-Britannique) du 14 au 18 janvier 1985.

HISTORIQUE

En avril 1984, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN) et Canadien Pacifique Limitée (CP) ont présenté des requêtes au Comité des transports par chemin de fer (C.T.C.F.) de la Commission canadienne des transports (C.C.T.) en vue d'obtenir l'approbation de modifications à certaines règles du *Règlement unifié d'exploitation* (*RUE*) qui leur permettraient d'exploiter des trains de marchandises sans employé à l'arrière et sans fourgon de queue. La requête du CP portait sur des modifications aux *Règles 19*, *19A*, *90A* et *102*, alors que celle du CN demandait la dispense de la *Règle 90A*.

Les deux sociétés de chemin de fer admettaient le fait que des données recueillies dans le cadre d'un projet d'essai de trains circulant sans fourgon de queue pourraient aider le C.T.C.F. à en arriver à une décision quant à leurs requêtes. D'ailleurs, on peut lire dans le document soumis par le CP:

> (traduction) Bien que l'on espère que le Comité des transports par chemin de fer puisse, grâce à la présente requête détaillée, apporter immédiatement et de façon permanente les modifications demandées aux règles, il serait compréhensible que les membres du Comité demandent au CP de soumettre des données relatives à une expérience réelle d'exploitation de trains sans fourgon de queue avant d'en arriver à une décision définitive sur la question.

DECISION

Heard at Hull, Quebec, December 3-7, 1984 and February 12-13, 1985; Moncton, New Brunswick, December 11-13, 1984; Winnipeg, Manitoba, January 9-11 and 28-30, 1985; Vancouver, British Columbia, January 14-18, 1985.

BACKGROUND

In April 1984, Canadian National Railway Company (CN) and Canadian Pacific Limited (CP) made applications to the Railway Transport Committee (R.T.C.) of the Canadian Transport Commission (C.T.C.) for certain modifications to the *Uniform Code of Operating Rules* (*UCOR*) which would permit them to operate freight trains without the need for an employee at the rear of the train and without the caboose. The CP application requested modifications to *Rules 19*, *19A*, *90A* and *102* while the CN application requested relief from *Rule 90A*.

Both of these railways recognized that data from a test program of cabooseless trains might be of assistance to the R.T.C. in coming to a decision on their respective applications. CP's application states:

> While it is hoped that this detailed submission will permit the Railway Transport Committee to deal immediately with the requested rule changes on a permanent basis, it may be that the Committee will want to have some actual experience on CP Rail with cabooseless operation before making final disposition on this application.

Et dans la requête du CN, on peut lire:

> (traduction) CN Rail admet que le Comité puisse exiger des essais démontrant la praticabilité de l'exploitation de trains sans fourgon de queue. Par conséquent, si le Comité l'ordonne ou le recommande, la Société est prête à se lancer dans une série d'essais...

Étant donné l'intérêt considérable suscité par cette affaire parmi les employés des sociétés de chemin de fer, le public et les membres d'autres parties intéressées, le C.T.C.F. décidait de tenir une conférence préalable à l'audience pour donner à tous l'occasion de s'exprimer sur les requêtes et de définir les points et procédures à suivre lors des audiences. Un avis d'audience publique tenue à Hull (Québec) le 4 juin, a été émis le 10 mai 1984. Cette audience a été présidée par l'avocat général adjoint de la Commission.

Les principales parties étaient représentées lors de la conférence préalable. Les deux sociétés de chemin de fer ont réitéré leur désir de mener un programme d'essai d'exploitation de trains sans fourgon de queue. Le directeur exécutif du C.T.C.F. a fait part des résultats obtenus à la suite de consultations officieuses auprès du CN, du CP, des Travailleurs unis des transports (TUT) et de la Fraternité des ingénieurs de locomotives (FIL), puis il a proposé la création d'un Comité technique impliquant toutes les parties en vue de mettre au point et de réaliser une série d'essais avec des trains circulant sans fourgon de queue. Il a indiqué que les données opérationnelles requises pour que le C.T.C.F. puisse prendre une décision valable n'existaient pas, étant donné qu'aucune des deux sociétés de chemin de fer n'avait encore testé ce concept de façon systématique. Dans ce contexte, l'avocat général adjoint de la Commission a noté:

> Je me contenterais de noter que, d'après moi, l'une des caractéristiques de cette affaire est, qu'une fois que ces audiences débouchent sur un programme expérimental, ce dernier devra être soumis à l'approbation du Comité des transports par chemin de fer car, même au stade expérimental, ce programme exigera que certains règlements soient modifiés. Cette étape exige l'approbation du Comité.

Similarly, CN's application states:

> CN Rail recognizes that the Committee may require further testing to demonstrate the practicability of the operation of trains without cabooses. Accordingly, should the Committee so order or direct, CN Rail is prepared to conduct a series of tests...

In view of the considerable interest in this case from railway employees, members of the public and other interested parties, the R.T.C. decided to hold a Pre-Hearing Conference to give all parties an opportunity to discuss the applications and define the issues and procedure for the hearing stage. Notice of the Pre-Hearing Conference which took place in Hull, Quebec on June 4, 1984 was issued on May 10, 1984. These proceedings were chaired by the Assistant General Counsel to the Commission.

All of the major parties were represented at the Pre-Hearing Conference. The two applicant railways reiterated their desire to conduct a cabooseless train test program. The Executive Director of the R.T.C. outlined the results of informal consultations he had conducted with CN, CP, the United Transportation Union (UTU) and the Brotherhood of Locomotive Engineers (BLE), and he proposed the creation of a Technical Committee of all parties to devise and carry out a series of tests of cabooseless train operations. He indicated that the operational data required for the R.T.C. to make an informed decision on the matter did not exist since neither railway had yet systematically tested the concept. In this context, the Assistant General Counsel to the Commission noted:

> I would only observe that I think a feature of this proposal is that after its meetings had arrived at an experimental program, this program would be put before the Railway Transport Committee for its approval because, even in the experimental program, it would be necessary, if it goes ahead, to suspend the application of certain regulations. That step would require Committee approval.

Tous, à l'exception des TUT, ont été d'accord sur la création d'un Comité technique. Les TUT ont déclaré que l'exploitation de trains sans fourgon de queue était dangereuse et qu'ils refusaient de participer, de façon volontaire, aux travaux d'un Comité technique formé pour l'élaboration d'un programme d'essai. Cependant, les TUT ont précisé que si le C.T.C.F. autorisait les essais, ses membres participeraient aux travaux du Comité technique, de façon à se tenir au courant des procédures et des résultats des essais.

Les résultats de la conférence préalable ont été remis au C.T.C.F. lors de la réunion ordinaire du 6 juin 1984. Le C.T.C.F. a, selon ses droits, établi sa propre procédure et a ordonné la formation d'un Comité technique pour l'élaboration d'un mandat relatif aux essais que devront mener le CN et le CP sur les trains circulant sans fourgon de queue; il a par ailleurs exigé que ce mandat lui soit soumis au plus tôt en vue de la modification des règles du *RUE* nécessaires à la tenue de ces essais.

Le Comité technique était présidé par un haut fonctionnaire du C.T.C.F. et comprenait, à l'origine, des représentants du CN, du CP, des TUT et de la FIL. Outre la réunion préliminaire du 11 juin 1984, le Comité technique s'est réuni officiellement le 5 juillet et le 4 octobre 1984. Les TUT étaient présents à la première réunion, mais non à la deuxième, soit celle du 5 juillet. Les TUT affirmaient que le fait de réaliser des essais de trains circulant sans fourgon de queue irait à l'encontre de divers articles des conventions collectives signées avec les sociétés de chemin de fer et que ni le Comité technique, ni le C.T.C.F. ne pouvaient passer outre à ces contrats.

Avant de se retirer du Comité technique, le représentant des TUT a accepté de soumettre une liste des préoccupations des TUT quant aux conséquences que l'exploitation de trains sans fourgon de queue pourrait avoir sur le *Règlement unifié d'exploitation* (*RUE*), ce qui fut fait le 21 juin 1984. Le représentant du CN a répondu aux questions relatives au *RUE* le 4 juillet 1984 et le problème a été abordé lors de la deuxième réunion du Comité technique. Cette liste, ainsi que le procès-verbal des réunions du

Except for the UTU, there was general agreement on the creation of a Technical Committee. The UTU took the position that the operation of cabooseless trains is unsafe and that the UTU would not voluntarily participate in any Technical Committee set up to devise a test plan. However, the UTU did indicate that, if the R.T.C. authorized testing, their members would participate in the work of the Technical Committee to keep themselves knowledgeable of the testing procedures and the test results.

The outcome of the Pre-Hearing Conference was reported to the R.T.C. at its regular meeting on June 8, 1984. The R.T.C. exercised its authority to establish its own procedure and thereby ordered the formation of a Technical Committee to develop terms of reference for test runs on cabooseless trains by CN and CP authorized representation on the Technical Committee and required that, at an early date, the terms of reference be brought before the R.T.C. for consideration of any necessary exemptions from the *UCOR* to permit such testing.

The Technical Committee was chaired by a Senior R.T.C. officer and was initially comprised of representatives from CN, CP, the UTU and the BLE. In addition to a preliminary meeting held on June 11, 1984, the Technical Committee met formally on July 5, 1984 and October 4, 1984. The UTU participated at the first meeting, but withdrew at the second meeting on July 5. It was the UTU's position that conducting tests on cabooseless trains would contravene various articles in collective agreements with the railways and that neither the Technical Committee nor the R.T.C. could overrule these contracts.

Prior to withdrawal from the Technical Committee, the UTU representative agreed to provide a list of UTU concerns regarding the impact that cabooseless train testing would have on the *Uniform Code of Operating Rules* (*UCOR*) and he did so on June 21, 1984. CN's representative responded to these UCOR concerns on July 4, 1984 and the matter was discussed at the second meeting of the Technical Committee. These concerns along with the minutes of the Technical Committee meetings

Comité technique, ont été présentés sous le numéro de pièce C.T.C.-1 le 14 janvier 1985, lors des audiences publiques.

Le 15 août 1984, avant que le Comité technique ne soumette le mandat des essais au C.T.C.F., ce dernier décidait que cette affaire devait faire l'objet d'un autre débat public pour que toutes les parties intéressées puissent faire valoir leur point de vue quant aux conséquences que pourrait avoir l'essai de trains circulant sans fourgon de queue sur la sécurité. Ce processus a été adopté car le public et les usagers des chemins de fer ont le droit légitime de s'interroger sur la sécurité et le coût de la sécurité des chemins de fer canadiens. Le C.T.C.F. a décidé qu'aucun essai de trains circulant sans employé à l'arrière et sans fourgon de queue ne se ferait tant que toutes les preuves sur la sécurité des essais proposés n'aient été entendues et n'aient fait l'objet d'une décision. Cette information apparaissait dans un rapport publié le 15 août 1984, alors que le C.T.C.F. s'engageait à fournir le rapport du Comité technique à toutes les parties dès qu'il serait disponible.

Le 24 septembre 1984, le C.T.C.F. a émis un avis d'audience publique devant se tenir à Hull (Québec) à partir du 3 décembre 1984. En date du 4 octobre 1984, le Comité technique a préparé un document intitulé "Projet d'essai des trains sans fourgons de queue" (le projet d'essai), présenté lors des audiences publiques sous le numéro CP-2. Ce projet d'essai a été mis à la disposition de toutes les parties et du public et a été étudié de près lors des audiences publiques qui ont suivi.

À la suite de l'avis d'audience publique devant se tenir à Hull (Québec) des dispositions ont été prises pour d'autres audiences à travers le Canada. Un avis d'audience publique modifié a été émis par le C.T.C.F. le 16 novembre 1984 et publié dans dix-sept journaux à travers le pays. Les audiences se sont tenues à Hull (Québec) (du 3 au 7 décembre 1984 et les 12 et 13 février 1985), à Moncton (Nouveau-Brunswick) (du 11 au 13 décembre 1984), à Winnipeg (Manitoba) (du 9 au 11 janvier et du 28 au 30 janvier 1985) et à Vancouver (Colombie-Britannique) (du 14 au 18 janvier 1985).

were filed as Exhibit: C.T.C.-1 on January 14, 1985 during the public hearings.

On August 15, 1984, before the Technical Committee had brought the terms of reference for tests to the R.T.C., the R.T.C. decided that the matter should be subject to further debate at public hearings so that all interested parties could voice their views on the safety implications of testing cabooseless trains. This process was adopted because the public and railway users have a legitimate right to question the safety and the cost of safety on Canada's railways. The R.T.C. decided that no test runs of trains without manned cabooses would be conducted until all of the evidence on the question of the safety of the proposed tests themselves had been heard and ruled on. This information was contained in a statement released August 15, 1984 along with the R.T.C.'s undertaking to provide the Technical Committee's report to all parties once it was available.

The R.T.C., on September 24, 1984, issued a Notice of Public Hearing to be held in Hull, Quebec commencing December 3, 1984. The Technical Committee produced a document dated October 4, 1984, entitled "Cabooseless Trains Test Plan" (the test plan) which was filed at the hearings as Exhibit: CP-2. This test plan was made available to all parties and the public and was the subject of close scrutiny during the public hearings that followed.

Subsequent to the Notice of Public Hearing to be held in Hull, Quebec, arrangements were made for additional hearings in locations across Canada. An amended Notice of Public Hearing was issued by the R.T.C. on November 16, 1984 and published in seventeen newspapers across the country. The hearings took place in Hull, Quebec (December 3-7, 1984 and February 12-13, 1985), Moncton, New Brunswick (December 11-13, 1984), Winnipeg, Manitoba (January 9-11 and 28-30, 1985) and Vancouver, British Columbia (January 14-18, 1985).

Outre la présentation des cas principaux faite par le CP à Hull et le CN à Moncton, les deux sociétés de chemin de fer ont soumis un résumé de cas à chacune des audiences publiques subséquentes et ont été sujettes à un contre-interrogatoire, conformément à une procédure établie par le C.T.C.F. Les parties entendues chaque fois, à la charge ou à la défense des intérêts des deux sociétés de chemin de fer ont, elles aussi, apporté leurs preuves et ont été contre-interrogées sur les points en cause. Lors de ces audiences, un train de démonstration, le "Sandford Fleming Display Train", a été mis à la disposition du public aux fins d'examen. Ce train était le résultat d'un effort conjoint du CN et du CP, pour démontrer la technologie à l'appui de leurs requêtes. Le jury, ainsi que les autres parties intéressées, en ont profité pour étudier le train de démonstration.

In addition to the presentation of the main cases by CP in Hull and CN in Moncton, the two railways presented case summaries at each subsequent hearing location and were subjected to cross-examination in accordance with a procedure set by R.T.C. Parties at each location in support of and opposite in interest to the applicants also adduced their evidence and were cross-examined on the issues. During the course of the hearings, a demonstration train, the "Sandford Fleming Display Train", was made available for public viewing. The train was a joint CN and CP presentation depicting the technology supporting their applications. The Panel took the opportunity together with other interested parties to examine the demonstration train.

Une fois les témoignages entendus, le 30 janvier 1985 à Winnipeg, M. Abbot a présenté, au nom des TUT et de l'Association des syndicats de cheminots du Canada (ASCC), une motion endossée par M. Romanow, représentant le "*Save the Caboose Committee*" de la Saskatchewan, pour que les requêtes des sociétés de chemin de fer soient rejetées avant audience du dernier témoignage. MM. Abbot et Romanow affirmaient que les sociétés de chemin de fer n'avaient pas soumis suffisamment de preuves, ce qui faisait que le cas comportait un vice de forme entraînant sa nullité. Les sociétés de chemin de fer ont rétorqué qu'elles avaient soumis, lors des audiences, un cas bien documenté, accompagné d'un mandat. M. Bowles, conseiller pour le CP, a de plus déclaré que l'ordonnance de non-lieu demandée ne pouvait s'appliquer étant donné que les intervenants avaient déjà produit leurs preuves.

At the conclusion of the evidence, on January 30, 1985 in Winnipeg, a motion was made by Mr. Abbot on behalf of the UTU and the Canadian Railway Labour Association (CRLA) and endorsed by Mr. Romanow, representing the Saskatchewan "Save the Caboose Committee", to dismiss the railways' applications prior to hearing final argument. Messrs. Abbot and Romanow submitted that the railways had not met even a minimum standard of proof thereby rendering their case invalid and seriously flawed. The railways responded that they had put forward a full case within the terms of reference laid down for the hearing. Mr. Bowles, counsel for CP, further argued that the application of the common law concept of non-suit was inappropriate, since the intervenors had already adduced their evidence.

La Commission a pleins pouvoirs, conformément à la *Loi nationale sur les transports* et à ses règles, pour établir sa propre procédure quant à la disposition des requêtes. Il s'agit d'un tribunal administratif qui n'est pas tenu aux règles de preuves habituelles. À la lumière de ce qui précède et après examen des preuves présentées, la motion de non-lieu avant le dernier argument a été rejetée. Nous en avons conclu que nous serions mieux en mesure d'évaluer les avantages relatifs du cas de chacune des parties après le dernier témoignage.

The Commission is empowered under the *National Transportation Act* and its rules to set its own procedure for the disposition of applications. It is an administrative tribunal not bound by the ordinary rules of evidence. In light of this and after reviewing the submissions, the motion to dismiss the railways' applications prior to the benefit of final argument was denied. We concluded that we would be in a much better position to assess the relative merits of the each party's case after the completion of final argument.

Le dernier témoignage a été entendu à Hull (Québec), les 12 et 13 février 1985, et les deux sociétés de chemin de fer ont présenté leurs réfutations par lettre le 22 février 1985.

Lorsque les audiences ont débuté à Hull, notre jury était formé du commissaire J.F. Walter (président), du commissaire Y. Dubé et du commissaire Mike Landers. Toutefois, la formation de ce jury a été modifiée avant la fin des audiences. Au début des audiences à Winnipeg (Manitoba), le 9 janvier 1985, il a été annoncé que le commissaire Dubé était dans l'impossibilité de se présenter et, plutôt que de retarder l'audience, nous avons décidé de poursuivre avec un jury formé de deux membres.

Nous aimerions enfin insister sur le fait que les audiences publiques de la fin de 1984 et du début de 1985 n'avaient pour but que d'obtenir des preuves sur la question préliminaire, à savoir les conséquences que pourrait avoir l'exploitation de trains sans fourgon de queue sur la sécurité. Le mandat établi dans l'avis d'audience publique et nos remarques, au début du présent document, établissent clairement ce fait.

POSITION DES PARTIES

Lors des audiences, deux points de vue nous ont été soumis: l'un en faveur des requêtes soumises par les sociétés de chemin de fer pour débuter les essais de trains circulant sans fourgon de queue, l'autre contre les requêtes soumises par les sociétés de chemin de fer. Plusieurs arguments de l'opposition valent la peine d'être notés: 1) opposition à toute sorte d'exploitation de trains sans fourgon de queue (y compris les essais de trains); 2) opposition à l'essai de trains transportant des matières dangereuses et circulant sans fourgon de queue dans les régions métropolitaines; et 3) si ces essais doivent se faire, opposition à toute forme d'essai à moins que les trains ne soient dotés de fourgons de queue. Outre les cas soumis par les sociétés de chemin de fer, nous avons reçu plus de 650 documents sur la question des trains sans fourgon de queue, ceci sous forme de lettres, de télex et de dossiers émanant de divers paliers de gouvernement, d'employés des chemins de fer,

Final argument was heard in Hull, Quebec on February 12 and 13, 1985 and both railways made their rebuttal arguments by letter on February 22, 1985.

When the hearings began in Hull, Quebec, our Panel comprised Commissioner J.F. Walter (Panel Chairman), Commissioner Y. Dubé and Commissioner Mike Landers. During the course of the hearings, however, the composition of our Panel changed. At the commencement of proceedings in Winnipeg, Manitoba on January 9, 1985, it was announced that Commissioner Dubé was unable to be present and, rather than delay the proceedings, we decided to continue with a two-member Panel.

Finally, we should like to emphasize that the late 1984 and early 1985 public hearings were constituted only to hear evidence on the preliminary issue of the safety implications of testing cabooseless operations. The terms of reference set out in the Notice of Hearing and our opening remarks make this clear.

POSITIONS OF THE PARTIES

During the course of the hearings two basic positions were presented to us: support for the railways' applications to commence tests of cabooseless train operation, and opposition to the railways' applications. Several variations of opposition are noteworthy, briefly: 1) opposition to any kind of cabooseless operation (including test operations); 2) opposition to testing cabooseless operation involving dangerous commodities through metropolitan areas; and 3) if testing were to be conducted, opposition to any form of testing unless a caboose remains in place. In addition to the railways' case, we received over 650 submissions on the topic of cabooseless trains in the form of letters, telexes and briefs from various levels of government, railway employees and trade unions, business organizations, individuals and other interested parties. We have not attempted here to summarize all of these submissions individually, but instead we have outlined the various

de syndicats, d'organismes commerciaux, d'individus et d'autres parties intéressées. Nous n'avons pas essayé ici de résumer tous ces documents, mais plutôt de présenter les divers points avancés par ceux qui sont pour et contre les requêtes présentées par les sociétés de chemin de fer.

Certains des intervenants des TUT ont proposé de faire ces essais avec fourgon de queue et l'on a discuté de la possibilité de poursuivre ces essais avec fourgon de queue, mais avec un inspecteur du C.T.C.F. dans la cabine. Les deux sociétés de chemin de fer ont rejeté l'idée des essais avec fourgon de queue, affirmant que seuls des essais sans fourgon de queue et sans employé à l'arrière du train seraient significatifs et pertinents. L'avocat du CP a exposé, dans son dernier témoignage, six raisons pour lesquelles ces essais devraient se faire sans fourgon de queue. Parmi ces raisons, la nécessité d'établir si le moniteur de queue peut être physiquement fixé à l'arrière de tous les types de wagons de marchandises nord-américains et fonctionner convenablement, malgré des caractéristiques physiques différentes créées par les différentes configurations de trains; le fait qu'un essai réalisé avec un fourgon de queue et un agent ne peut constituer un essai de train sans fourgon de queue et peut être considéré comme un essai invalide; le fait que les données ainsi recueillies ne sont pas pertinentes et que le personnel à l'arrière du train pourrait prendre des mesures anticipées.

Le conseiller du CN a également douté de la pertinence des essais avec fourgon de queue. Il a ajouté que l'ASCC, qui défendait avec le plus de ferveur les essais avec fourgon de queue, avait renoncé à cette possibilité à la fin des audiences. M. Romanow a également déclaré que tout autre programme d'essais conçu de façon à éliminer les risques liés à l'exploitation de trains sans fourgon de queue, serait de peu d'utilité étant donné qu'il ne simulerait pas les conditions réelles d'exploitation.

a) Arguments en faveur des requêtes déposées par les sociétés de chemin de fer

Les sociétés de chemin de fer ont déclaré que le Canada avait besoin d'un système efficace de transport par chemin de fer s'il veut demeurer concurrentiel sur le marché international, en particulier en ce qui concerne le transport de

arguments put forward by those in support of and those opposed to the railways' applications.

Some of the UTU intervenors suggested the alternative of testing with a caboose in place and it was argued that testing with the caboose in place should continue but with an R.T.C. inspector in the locomotive cab. Both railways rejected the approach of testing with a caboose and submitted that the only meaningful and relevant test would be one conducted without a caboose and no employee at the rear of the test train. Counsel for CP enunciated in final argument six reasons why tests should be conducted without a caboose. These reasons ranged from the need to establish that the end-of-train device can be physically attached to the rear of all types of North American freight cars functioning properly under different physical characteristics created by different train configurations, to the fact that a test performed with a manned caboose would not constitute a cabooseless test and would be subject to criticism that the test is invalid, that the data collected is not relevant and that the rear crew member might take premature action.

Counsel for CN also questioned the value of testing with a caboose. He went on to indicate that the CRLA, a chief proponent of testing with a caboose, had withdrawn that alternative at the end of the hearing. Mr. Romanow also argued that any other plan of testing, devised in such a way that it eliminated the safety risks of cabooseless operation, would be of little use since it would not simulate the actual working conditions of the railways.

(a) Support for the Railways Applications

The railways argued that Canada needs an efficient rail transportation system in order to remain competitive in the world market, particularly for bulk commodities that must be transported over long distances. They argued

marchandises en vrac sur de longues distances. Elles ont déclaré que les nouvelles dispositions adoptées aux États-Unis, telles la déréglementation des sociétés de chemin de fer américaines par la *Staggers Rail Act* de 1980 et les fusions se traduisant par des "méga-sociétés", obligent les sociétés canadiennes à accroître leur efficacité et à se maintenir au niveau des principaux concurrents canadiens oeuvrant sur les marchés internationaux. Il a en outre été déclaré que les progrès techniques réalisés dans l'industrie du camionnage obligeaient les sociétés de chemin de fer canadiennes à faire preuve d'une plus grande efficacité.

Les sociétés de chemin de fer ont déclaré que leurs coûts annuels relatifs à la propriété, à l'entretien et à l'exploitation des fourgons de queue dépassaient les 58 millions de dollars, soit 33 millions pour le CN et 25 millions pour le CP, ce qui, d'après elles, était une dépense inutile. Elles étaient d'avis que la suppression des fourgons de queue restait conforme aux directives de la *Loi nationale sur les transports* sans pour autant nuire aux exigences de sécurité de la *Loi sur les chemins de fer*. Elles ont affirmé qu'actuellement, l'essai de la technologie liée aux trains sans fourgon de queue est en accord avec la méthode rigoureuse d'évaluation des innovations technologiques, laquelle a toujours accordé la priorité à la sécurité.

Les requérantes ont expliqué que leur façon d'implanter de nouvelles technologies se fonde sur une série d'étapes logiques, débutant par l'étude de l'expérience d'autres sociétés de chemin de fer. Aux États-Unis, le *Presidential Emergency Board No. 195* a publié un rapport daté du 20 août 1982, à la suite d'une enquête sur un différend syndical opposant les TUT et certaines sociétés de chemin de fer. Le rapport portait, en partie, sur l'élimination des fourgons de queue et suggérait qu'elle devait faire l'objet d'un programme national continu. À la suite de la publication du rapport, les principales sociétés de chemin de fer américaines et les TUT ont signé, le 15 octobre 1982, un accord national prévoyant un processus de négociation pour la suppression des fourgons de queue. À cet égard, le CN et le CP ont apporté la preuve que plus de 1 000 convois sans fourgons de queue, ou au moins 631 trains de marchandises, étaient actuellement exploités chaque jour aux États-Unis et que ce nombre augmentait au fur et à mesure que de nouveaux accords syndicaux

that recent developments in the United States, such as the deregulation of American railways through the *Staggers Rail Act* of 1980 and mergers resulting in "mega-railroads", have led to increased pressure on Canadian railways to improve their efficiency and keep pace with Canada's major competitor in the world marketplace. Furthermore, it was pointed out that technological improvements in the trucking industry make it critical for Canadian railways to become more efficient.

The railways submitted that their annual costs to own, maintain and operate cabooses are in excess of $58 million, $33 million and $25 million for CN and CP respectively, and this, they claimed is an unnecessary expense. It was their submission that the elimination of cabooses would conform with the policy directives of the *National Transportation Act* without jeopardizing the safety requirements of the *Railway Act*. They contended that the testing of the technology associated with cabooseless trains at this time is in keeping with their careful approach to assessing technological innovation which has always granted priority to safety.

The applicants explained that their approach to implementing new technologies employs a sequence of logical steps beginning with the first phase of investigating the experience of other railways. In the United States, Presidential Emergency Board No. 195 issued a report on August 20, 1982 following investigation of a labour dispute between the UTU and certain railways. The report concerned, in part, the issue of eliminating cabooses and suggested that this should be an ongoing national program. Following issuance of the report, the major American rail carriers and the UTU signed a National Agreement on October 15, 1982 which provided a process for negotiating the removal of cabooses. In this respect, CN and CP gave evidence that more than 1,000 cabooseless crew starts, or at least 631 through freight trains were currently being operated daily without cabooses in the United States and that this number was increasing as new labour agreements were negotiated. In rebuttal argument, both CN and CP updated

étaient signés. Dans leurs réfutations, le CN et le CP ont modifié ces chiffres et, le 28 janvier 1985, annonçaient que 1 782 trains circulaient chaque jour aux États-Unis sans fourgon de queue, ce qui dépasse le niveau actuel d'exploitation de toutes les sociétés de chemin de fer canadiennes.

their figures as of January 28, 1985 to 1,782 cabooseless crew starts daily in the United States, which exceeds the current level of all Canadian railway operations.

Le CP a présenté un jury constitué de trois représentants de sociétés de chemin de fer américaines, venus là pour parler de leur expérience relative à l'exploitation de trains sans fourgon de queue. Ils ont témoigné à l'effet que les trains circulant aux États-Unis sans fourgon de queue ne présentaient aucun danger. Le CP a présenté sous le numéro CP-12 les résultats d'une enquête menée par l'*Association of American Railroads* (*AAR*), indiquant que 21 sociétés de chemin de fer exploitaient maintenant des trains sans fourgon de queue. Le CN et le CP ont essayé de prouver la sécurité de l'exploitation de trains sans fourgon de queue en insistant sur les statistiques de sécurité des sociétés de chemin de fer n'utilisant pas de fourgons de queue. Les témoins du CP ont déclaré qu'il n'y avait eu, aux États-Unis, aucun accident attribuable à l'exploitation de trains sans fourgon de queue.

CP produced a panel of three American railway executives to give evidence on their experiences with cabooseless train operations. They testified that cabooseless operation in the U.S. was safe. CP filed, as Exhibit: CP-12, the results of the Association of American Railroads' (AAR) investigation which indicated that cabooseless train operations had expanded to 21 American railways. CN and CP attempted to demonstrate the safety of cabooseless train operations by pointing out the good safety records of American railways that operate without cabooses. CP's witnesses testified that there had not been any accidents attributable to operating trains without a caboose in the United States.

Nous avons appris que la Florida East Coast Railway fonctionne sans un seul fourgon de queue depuis 1973, ceci avec un excellent dossier de sécurité, ayant reçu au cours des dernières années la médaille d'or E.H. Harriman pour les meilleurs résultats quant à la sécurité, pour une société de chemin de fer dans sa catégorie. Nous avons également appris que la Norfolk and Western Railroad (qui fait maintenant partie de la Norfolk Southern) a exploité sans problème ses trains sans fourgon de queue lors de la grève prolongée de 1978. Il nous a été démontré qu'en Europe les trains de marchandises circulent presque tous sans fourgon de queue et que l'Australie dispose aussi d'une certaine expérience en la matière. En outre, ce type d'exploitation est connu en Afrique du Sud, au Brésil, au Japon, en Union Soviétique et en Norvège.

We heard that the Florida East Coast Railway has been a totally cabooseless operation since 1973 with an outstanding safety record, having received for the past several years the gold E.H. Harriman Memorial Award for the best safety performance for a railway of its class. We also heard that the Norfolk and Western Railroad (now part of the Norfolk Southern) operated successfully without a caboose during a prolonged strike in 1978. It was submitted to us, that, in Europe, freight operations are conducted almost entirely without cabooses, and that Australia has also had experience in cabooseless operation. Furthermore, such operations are known to occur in South Africa, Brazil, Japan, Soviet Union and Norway.

Le CN et le CP ont souligné le fait qu'au Canada, la Cartier Railway exploite sans problème des trains sans fourgon de queue depuis ses débuts en 1960, et que la Compagnie de chemin de fer du littoral nord de Québec et du Labrador réalise des essais de trains sans ce

In Canada, CN and CP pointed out that the Cartier Railway has operated successfully without cabooses since its inception in 1980 and that the Quebec North Shore and Labrador Railway has been conducting tests of cabooseless trains since April, 1982. They

type de fourgon depuis avril 1982. Les deux sociétés ont déclaré que ces comparaisons, en particulier avec les sociétés de chemin de fer américaines, donnent une bonne idée de la sécurité de l'exploitation de trains sans fourgon de queue et du bien-fondé des requêtes, étant donné leurs similitudes avec les sociétés canadiennes. En outre, le CN et le CP ont affirmé que les règles d'exploitation canadiennes sont similaires à celles que doivent respecter les sociétés américaines dans des conditions météorologiques qui varient, sur de grandes distances, avec de nombreux passages à niveau publics, sur tous les types de terrains, sans limites spécifiques de vitesse, d'exigences de classement ou de transport de matières dangereuses, lorsqu'il s'agit de trains circulant sans fourgon de queue.

À l'appui de leurs requêtes, le CN et le CP ont décrit un certain nombre de nouveautés technologiques liées à l'amélioration de l'exploitation, du contrôle, de l'inspection et de la manutention des trains. Les deux sociétés ont déclaré que chacune de ces nouveautés prises à part ne permet pas de supprimer les fourgons de queue, mais qu'ensembles, elles rendent ces fourgons inutiles dans la plupart des cas. Parmi ces nouveautés, citons:

1. un système de frein à air automatique, empêchant les déraillements en cas de rupture de trains;

2. les locomotives diesel, qui ont remplacé les locomotives à vapeur, dont l'exploitation exige un personnel moindre, et dotées de cabines plus spacieuses pour les employés et les outils;

3. les systèmes d'enregistrement des données, qui ont réduit le travail des chefs de train;

4. la mobilité accrue des équipes de réparation de l'équipement, qui a permis un meilleur accès pour les petites réparations;

5. le recours aux hôtels, ce qui fait que les fourgons de queue ne sont plus utilisés pour loger les équipes de train;

contended that these comparisons, particularly with the American railways, validly illustrate the safety of cabooseless train operations and have merit in this case due to the similarities to railway operations in Canada. Moreover, CN and CP took the position that the Canadian operating rules are similar to those under which the U.S. railways operate in varied weather conditions, over great distances with many public crossings, and in all types of terrain with no special operating restrictions on speed, marshalling requirements or handling of dangerous commodities when involved in cabooseless operations.

In support of their applications, CN and CP described a number of technological advances relating to improvements in the operating, control, inspection and handling of trains. They claimed that, while no single one of these changes was sufficient to eliminate the need for cabooses, their cumulative effect has been to render the caboose unnecessary for most train operations. These developments include the following:

1. automatic air brake system, which prevent runaways should a train break-apart occur;

2. diesel locomotives which have replaced steam engines and which require fewer employees to operate, the cabs of which are more spacious for crew and storing tools;

3. computer data systems, which reduced the conductor's paperwork;

4. increased mobility of equipment repair forces, which allowed greater highway access to make minor repairs;

5. crew hostel accommodation, which have replaced the caboose as living quarters;

6. la commande centralisée de la circulation, assurant la protection de l'arrière du train et, dans une certaine mesure, les aiguillages électriques;

7. les systèmes de communication radio, qui ont remplacé les signaux manuels envoyés par ou destinés aux agents de fourgons de queue;

8. les détecteurs électroniques de boîtes chaudes, de roues chaudes et de pièces traînantes;

9. les améliorations au niveau de l'équipement des trains de marchandises, tels les coussinets graisseurs et les roulements à rouleaux, qui ont peu à peu permis d'avoir le contrôle des boîtes chaudes mais qui ont rendu la détection visuelle plus difficile, l'élimination des wagons de marchandises Arch-Bar, et le clapet de frein à air comprimé AB/ABD plus fiable; et

10. les améliorations apportées aux voies et aux structures de soutien, tels des rails plus lourds et de meilleure qualité, des rails soudés continus, de meilleures techniques d'inspection des rails utilisant des wagons d'essai Sperry Rail Service et des wagons pour la géométrie des voies, un meilleur entretien des voies grâce à la mécanisation et à des programmes à grande échelle de stabilisation des pentes de terrain ou du roc, le remplacement des voies avec de meilleures traverses, y compris des traverses de béton, des améliorations au niveau des ballasts et autres matériaux de voies, le remplacement des ponts et la construction de tunnels.

Le CN et le CP ont déclaré que la dernière étape de ce processus évolutif est le moniteur de queue qui, avec d'autres technologies, assure que la sécurité des employés et du public ne sera pas mise en cause lors des essais de trains sans fourgon de queue. Une description détaillée de ce moniteur, avec module détecteur et transmetteur et module d'affichage, a été soumise sous le numéro CP-4. Ce module, qui est similaire, quoique légèrement différent, chez les deux sociétés de chemin de fer, a été conçu pour fournir à l'ingénieur de locomotive les données

6. centralized traffic control, which provided rear train protection and, to a large extent, power-operated switches;

7. radio communication systems, which replaced hand signals to and from crew members in the caboose;

8. electronic "hot box", hot wheel and dragging equipment detectors;

9. improvements to freight car equipment, such as lubricator pads and roller bearings, which have gradually brought "hot boxes" under control but have made visual detection more difficult, the phase-out of the Arch-Bar freight truck, and the more reliable AB/ABD air brake control valve; and

10. improvements to track and supporting structures, such as heavier and better quality rail, continuous welded rail, better rail inspection techniques using Sperry Rail Service test cars and track geometry cars, better track maintenance through mechanization and large-scale rock or soil slope stabilization programs, track renewal with better ties including concrete ties, improvements to ballast and other track material, bridge replacement and tunnel construction.

CN and CP submitted that the final step in the evolutionary process is the end-of-train device which, in conjunction with the other technologies, ensures that the safety of employees and the public will not be compromised by cabooseless testing. A detailed description of this device with its component sense and transmit unit and receiver display unit was provided in Exhibit: CP-4. The device, which is similar although not identical for both railways, is designed to provide the locomotive engineer with information on the rear car brake

relatives à la pression dans les canalisations de frein du wagon arrière, à la détection du mouvement directionnel et à la distance parcourue. En option, ce module inclut un système de feux de queue remplaçant les matériaux réflecteurs, ainsi qu'un système de communication bidirectionnel permettant l'application télécommandée des freins d'urgence à l'arrière du train. Cette dernière caractéristique est toujours à l'étude, bien qu'un prototype soit dû sous peu. Les sociétés de chemin de fer ont affirmé que le module de queue, alimenté par une batterie rechargeable au nickel-cadmium d'une durée de vie de 500 heures présente de nombreux avantages par rapport à un système de communication vocale du fait que la transmission de l'information est continue et supérieure, avec messages plus courts, donc moins susceptible aux zones de silence ou à l'erreur humaine.

Le CN et le CP ont affirmé que toutes ces innovations technologiques et opérationnelles ont contribué à l'élimination du besoin des fourgons de queue; ces deux sociétés sont persuadées que l'exploitation de trains sans ces fourgons ne peut nuire à la sécurité, ce qui sera démontré par les essais. Les requérantes pensent qu'une combinaison de ces technologies peut remplir les fonctions des agents postés à l'arrière des trains.

Ces deux sociétés ont expliqué qu'elles avaient réalisé de nombreux essais du module de queue avec fourgon de queue doté d'un agent, ceci dans un contexte d'exploitation réaliste. Entre juin 1983 et décembre 1984, le CN a réalisé des essais sur une distance de 40 000 milles et 1 000 heures d'exploitation avec le système de queue Digitair, élaboré par Glenayre Electronics Limited de Vancouver, pour s'apercevoir que son taux de fiabilité dépassait 98%. Les essais réalisés par le CP avec le module Glenayre sur une distance de 9 000 milles, d'un océan à l'autre, ont indiqué un niveau de fiabilité semblable.

Le CN et le CP ont déclaré que le moment était venu de passer à l'étape logique suivante, à savoir l'essai de trains circulant sans fourgon de queue, affirmant que ces essais ne présentaient aucun danger. Les deux sociétés ont déclaré que leurs statistiques de sécurité étaient parmi les meilleures en Amérique du Nord. Elles ont ajouté que les données déjà recueillies lors

pipe pressure, directional motion detection and distance travelled. Optional features on the end-of-train device include a marker light system in lieu of reflective material and a two-way communication capability to permit remote control emergency brake application at the rear of the train. The latter feature is still under development, although we heard evidence that a prototype was expected shortly. The railways submitted that the end-of-train device, powered by a rechargeable nickel cadmium battery with a battery life of 500 hours, has numerous advantages over voice communication in that the information transmission is continuous and superior with shorter messages and thereby less vulnerable to "blind spots" or human error.

It was CN and CP's submission that all of these technological and operational advances have collectively contributed towards the elimination of the need for the caboose and they are convinced that cabooseless operation will not jeopardize safety and they claimed that this would be demonstrated by testing. The applicants' position was that through the combination of these technologies, the functions of the rear train crew can be performed.

Both CN and CP explained that they have undertaken extensive testing of the end-of-train device with a manned caboose in a realistic railway environment. Over the period June, 1983 to December, 1984, CN conducted tests covering 40,000 miles and 1,800 hours of operation on the Digitair End-of-Train Information System developed by Glenayre Electronics Limited of Vancouver and found it to have a reliability rating in excess of 98%. CP's tests of the Glenayre device over 9,000 miles from coast to coast resulted in a similar level of reliability.

CN and CP argued that the time has come to take the next logical step, namely, to proceed with testing without a caboose and they asserted that such testing would be safe. CN and CP submitted that their safety records are among the best in North America. They are satisfied that the data already gathered in in-house testing indicates the efficiency and

d'essais internes indiquent l'efficacité et la fiabilité du module de queue. Les requérantes ont déclaré qu'il existe suffisamment de preuves pour dire que les fourgons de queue ne sont plus nécessaires à une exploitation sûre et efficace des trains, cet énoncé étant fondé sur les nouveautés technologiques, sur l'expérience internationale en matière d'exploitation de trains sans ce type de fourgons et les essais déjà réalisés au Canada. Elles ont affirmé que la pièce CP-2, ou plan d'essai, était un programme discipliné et clairement défini, destiné à recueillir les données pertinentes. Elles ont fait remarquer qu'aucune des preuves avancées ne pouvait justifier une modification au projet proposé.

b) Interventions opposées aux requêtes soumises par les sociétés de chemin de fer

Bien que divers arguments aient été avancés à l'encontre de ces requêtes, la tendance générale de ces interventions se bornait à dire que le cas soumis par les sociétés de chemin de fer n'était pas suffisamment documenté et que des trains circulant sans fourgon de queue et sans agent à l'arrière étaient dangereux. Les opposants voulaient que le C.T.C.F. rejette ces requêtes. Les intervenants étaient opposés à l'exploitation de trains sans fourgon de queue, ceci sur une base permanente et même aux fins d'essais; toutefois, tel qu'indiqué précédemment, certains des représentants des TUT et autres intervenants ont suggéré la possibilité de conserver les fourgons de queue au cas où ces essais devraient se faire.

Les intervenants ont déclaré que les sociétés de chemin de fer ne devraient pas être autorisées à exploiter ou à faire l'essai de leurs trains sans fourgon de queue, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les sociétés ne sont pas encore prêtes à tester ce type d'exploitation; ensuite, la sécurité du public et des employés des chemins de fer était compromise. Ils ont déclaré que le C.T.C.F. et le jury se devaient de protéger les intérêts du public en veillant à ce que les sociétés de chemin de fer qui dépendent de leur juridiction soient exploitées en toute sécurité, conformément à la *Loi nationale sur les transports* et à la *Loi sur les chemins de fer*. De façon plus spécifique, ils ont déclaré que

reliability of the end-of-train system. Together with various other technological advances, experience with cabooseless operations worldwide, and tests already carried out in Canada, the applicants stated that there is conclusive evidence that cabooses are no longer required for safe and efficient railway operations. They supported Exhibit: CP-2, the test plan, as being a disciplined, clearly delineated program for gathering the relevant data. They submitted that no evidence has come forward that would justify any alteration to the test plan as proposed.

(b) Interventions Opposed to the Railways' Applications

Although various forms of opposition were expressed, the basic thrust of the interventions was that the railways had not presented a thorough case and that trains without manned cabooses are unsafe to operate. They argued that the R.T.C. should reject the railways' applications at this time. The intervenors opposed cabooseless operation on a permanent basis and even for testing purposes; however, as indicated earlier, some of the UTU representatives and other intervenors suggested the alternative of at least having a caboose in place should the R.T.C. authorize testing.

The intervenors outlined several reasons why the railways should not be allowed to operate or test cabooseless trains. They argued that the railways are not yet ready to test such operations and that the safety of the public and the employees of the railway companies would be compromised. They submitted that it is the responsibility of the R.T.C. and the Panel to protect the public interest by ensuring that railways under their jurisdiction operate safely under the *National Transportation Act* and the *Railway Act*. More specifically, they argued that the Commission's *Regulation General Order 0-8*, the *Uniform Code of Operating Rules*, would have to be relaxed to permit cabooseless

l'*Ordonnance générale O-8, Règlement unifié d'exploitation*, devrait être modifiée pour permettre l'exploitation de trains sans fourgon de queue, et qu'une telle mesure abaisserait le "niveau optimal de sécurité" actuel.

Les intervenants ont également déclaré qu'une grande partie des preuves soumises par les sociétés de chemin de fer n'était pas pertinente, étant donné qu'elle n'entrait pas dans le cadre du mandat des audiences publiques, à savoir l'aspect sécurité des essais de trains circulant sans fourgon de queue. Ils s'appuyaient sur le fait qu'une grande partie des requêtes soumises par les sociétés de chemin de fer portait sur des questions d'ordre économique relatives à la concurrence et à l'efficacité, lesquelles sortaient du cadre des audiences. À cet égard, les intervenants ont déclaré qu'ils ne s'étaient pas préparés à discuter des aspects sécurité et économie relatifs à l'exploitation de trains sans fourgon de queue.

MM. Abbot et Romanow ont également déclaré que le CN et le CP n'avaient pas respecté la norme minimale de la preuve visant à établir l'exploitation sûre de trains sans fourgon de queue. Ils ont affirmé que le fardeau de la preuve reposait sur celui qui crée un risque et que plus le risque possible est grand, plus la norme de la preuve doit être sévère ou stricte. Ils ont déclaré que la norme criminelle à savoir "au-delà de tout doute raisonnable" devait être la norme respectée dans le cas présent, vu sa gravité.

Les intervenants ont déclaré que: 1) la preuve présentée soulevait d'importantes questions quant à la sécurité; 2) les preuves présentées par les sociétés de chemin de fer étaient superficielles et mal étayées; et 3) le plan d'essai soumis par les sociétés sous le numéro CP-2 était inadéquat.

Les intervenants ont affirmé que les comparaisons que les sociétés de chemin de fer avaient tenté de faire entre l'exploitation de trains sans fourgon de queue en Europe et ailleurs, en particulier aux États-Unis, et celle faite au Canada étaient invalides, étant donné qu'en Europe, les trains sont exploités selon des règles différentes. Les trains eux-mêmes sont moins longs que ceux qui circulent au Canada; ils effectuent des arrêts plus fréquents et parcourent des distances beaucoup plus courtes.

train operations and that this would reduce the existing "optimal level of safety".

The intervenors also argued that much of the evidence submitted by the railways was irrelevant to the hearings, as such evidence did not focus on the terms of reference for the hearing, namely the safety aspect of testing cabooseless train operation. This was supported by the claim that much of the railways' case centered on economic issues of competition and efficiency which were beyond the scope of these hearings. In this regard, the intervenors pleaded that they had legitimately not come prepared to argue both the safety and the economic issues raised by cabooseless operations.

Messrs. Abbot and Romanow also asserted that CN and CP had not met the minimal standard of proof to establish the safe operation of cabooseless trains. It was their position that the burden of proof rests with the party who creates the risk, and that the greater the potential risk, the more severe or strict the standard of proof should be. They argued that the criminal standard of "beyond a reasonable doubt" should be the applicable standard in this case due to the seriousness of the case.

The intervenors suggested that: 1) the evidence adduced clearly raises serious safety questions; 2) the railways' case is flawed by superficial evidence and it is lacking in proper support; and 3) the test plan put forward by the railways in Exhibit: CP-2 is inappropriate.

The intervenors contended that the comparisons that the railways attempted to make to cabooseless operations in Europe and elsewhere, particularly in the U.S. and Canada are invalid. They submitted that in Europe the trains operate under a different set of rules. The trains themselves are not as long as those in Canada; they make more frequent stops and travel much shorter distances. The intervenors argued that the Canadian experience with cabooseless operations is limited and it exists only under

Les intervenants ont invoqué le fait que l'expérience canadienne en matière d'exploitation sans fourgon de queue était limitée et n'existait que dans des circonstances très spéciales, comme la Cartier Railway.

Ils ont mis de l'avant que l'expérience américaine en matière d'exploitation de trains sans fourgon de queue, citée comme preuve, n'était pas convaincante. Les requérantes ayant basé une grande partie de leur défense sur le témoignage du jury regroupant trois représentants américains, présentés par le CP, et sur la menace de la concurrence imposée par les sociétés américaines, les intervenants ont déclaré qu'aucune preuve convaincante n'avait été soumise à l'effet que les sociétés américaines soient plus efficaces, et que les statistiques de sécurité, lorsqu'il s'agit de trains sans fourgon de queue, sont inacceptables, surtout si l'on tient compte des statistiques globales de sécurité aux États-Unis, soi-disant médiocres. Ils ont affirmé que les États-Unis sont plus tolérants en matière de sécurité, laquelle n'a qu'une importance secondaire. Ils ont déclaré que le rapport du *Presidential Emergency Board No. 195*, qui était à la base du processus d'élimination des fourgons de queue aux États-Unis, n'envisageait que superficiellement la question de la sécurité des trains sans fourgon de queue. Ce comité n'avait été créé que pour régler un conflit industriel dans le cadre d'une négociation syndicale qui traînait et non pas dans le cadre d'une enquête sur la sécurité.

Ce n'est que maintenant, ont affirmé les intervenants, que les États-Unis commencent à débattre la question de la sécurité de l'exploitation de trains sans fourgon de queue. Ils ont fait remarquer que quatre états, à savoir l'Orégon, le Montana, le Nébraska et la Virginie, avaient décrété des "lois sur les fourgons de queue", exigeant que ces derniers soient présents; il semble que d'autres états suivent leur exemple. Les intervenants ont déclaré que l'exploitation de trains sans fourgon de queue diminuait, au lieu d'augmenter, actuellement aux États-Unis et que ce pays ne pouvait servir d'exemple.

Il a également été allégué que les analyses faites par le CN et le CP sur les trains circulant ailleurs sans fourgon de queue n'étaient ni poussées ni scientifiques, et que les données américaines n'avaient été compilées que sur une base anecdotique. Les intervenants ont affirmé que

very specialized circumstances, for example, the Cartier Railway.

They contended that the evidence of the American experience with cabooseless trains is not compelling. While the applicants based a good deal of their argument on evidence given by CP's panel of three U.S. witnesses and on the threat of competition from American lines, the intervenors submitted that no convincing evidence had been presented that American railways are more efficient, and that their safety record with cabooseless trains is unacceptable especially considering the allegedly mediocre overall U.S. safety record. It was contended that the U.S. tolerates a much more "laissez-faire" attitude toward safety, it having only a secondary importance. They argued that the report of the Presidential Emergency Board No. 195, which was the source of the process to eliminate cabooses in the United States, only considered the issue of cabooseless safety superficially. The Board was created to deal with an industrial dispute as part of a protracted labour negotiation and not as a safety inquiry.

Only now, the intervenors submitted, is the U.S. beginning to debate the issue of the safety of cabooseless operation. They pointed out that four states, namely Oregon, Montana, Nebraska and Virginia have enacted "Caboose Laws" which require that cabooses be in place and other states are apparently following suit. The intervenors' position was that cabooseless activity in the U.S. is being curtailed, not expanded and that the U.S. cannot serve as a proper example.

It was also submitted that the CN and CP analysis of cabooseless experiences elsewhere was not thorough or scientific and that the American data was compiled only on an anecdotal basis. The intervenors asserted that the U.S. operating environment is radically

le contexte d'exploitation américain est totalement différent du contexte canadien étant donné que la réglementation américaine est moins stricte. La Florida East Coast Railway citée, ont-ils déclaré, exploite des trains sans fourgon de queue, mais dans un climat moins rigoureux et sur un terrain moins difficile.

Bien que le CN et le CP aient fourni une liste des développements et des nouveautés technologiques qui, selon elles, ont un effet cumulatif quant à l'amélioration de la sécurité, les intervenants ont décrété qu'aucun de ces développements ou nouveautés ne pouvait remplacer les équipes postées à l'arrière des trains ni remplir toutes les fonctions du fourgon de queue. À cet égard, une liste détaillée des fonctions des agents oeuvrant à l'arrière des trains, soumise par les divers intervenants, fait l'objet de l'appendice A. D'une façon générale, le fourgon de queue sert au transport des outils, des pièces de rechange, de l'équipement de premiers soins, y compris les brancards et autre équipement opérationnel vital; il s'agit d'un bureau dans lequel se trouvent tous les documents qu'utilise le chef de train, et d'un endroit où peuvent se reposer les membres de l'équipage lorsque le train ne circule pas; en outre, il s'agit d'un lieu, situé à l'arrière du train, qui permet au personnel de veiller à la sécurité de fonctionnement du train, complémentant la surveillance exercée à l'avant.

Les intervenants ont également déclaré que la nouvelle technologie sur laquelle comptent les requérantes peut ne pas être fiable. Ils ont apporté des preuves d'incidents dus à des détecteurs de boîtes chaudes hors service, à des radios ne fonctionnant plus, à un classement inadéquat de wagons de matières dangereuses et à des cas de pièces traînantes non détectées par les détecteurs. Les intervenants ont affirmé qu'il y avait de nombreuses preuves de défaillances de l'équipement.

Ils ont ensuite soulevé certaines questions spécifiques concernant les pannes de communications radio, surtout parce que le CN et le CP se reposent beaucoup sur la technologie radio pour appuyer l'argument à savoir que le personnel n'est plus requis dans les fourgons de queue. Selon les intervenants, les problèmes de chevauchement de fréquences, de zones de silence et de défaillances d'équipement, comme

different from that in Canada since U.S. regulation is less strict. The acclaimed Florida East Coast Railway, it was argued, operates cabooseless, but in a much less severe climate and less difficult terrain.

Although CN and CP provided a list of developments and technological advances which they claimed had the cumulative effect of enhancing safety, the intervenors contended that none of these could replace the rear train crew and properly perform all of their functions in the caboose. In this respect, a detailed list of rear-end trainmen functions as presented by the various intervenors is presented in Appendix A. In broad terms, the caboose is used to carry tools, repair parts, first aid equipment including stretchers, and other vital operational equipment; it is an office with train documents for the conductor and a rest area for the crew when the train is not operating and, it provides a location at the rear portion of the train for personnel to observe the safe operation of the train supplementing the front-end surveillance.

The intervenors also argued that the new technology relied on by the applicants can be unreliable. Documentation was produced on incidents detailing hot box detectors out of service, radios out of order, improper marshalling of dangerous goods cars in trains, and instances of dragging equipment which were not detected by the detectors. The intervenors contended that there is voluminous evidence of equipment failure.

The intervenors raised specific questions regarding radio communication failures, especially since CN and CP rely heavily on radio technology to support the argument that personnel in the caboose are no longer necessary. According to the intervenors, problems experienced with overlapping frequencies, "dead spots" and faulty equipment such as dead batteries have done little to reassure the

des batteries déchargées, n'ont pas réussi à prouver aux parties intéressées que les communications radio peuvent être complètes et fiables. La subdivision Schreiber du CP a été citée pour ses problèmes de radio importants.

La fiabilité des détecteurs de boîtes chaudes et de pièces traînantes, ainsi que les détecteurs de roues chaudes a également fait l'objet de nombreuses critiques. Bien que les sociétés de chemin de fer aient déclaré qu'en remplaçant les roulements à paliers lisses par des roulements à rouleaux, la détection visuelle devient beaucoup plus difficile, et que les dispositifs d'analyse électronique basés sur la détection de la chaleur ne présentent pas cet inconvénient, les intervenants ont noté plusieurs points qui pourraient nuire à la fiabilité de l'équipement. Ces problèmes incluent la possibilité d'une erreur humaine lors de l'évaluation des relevés, l'effet du freinage (pour descendre une pente ou pour toute autre raison), l'huile chaude se répandant sur les essieux, nuisant ainsi aux relevés, les pannes électriques sans alimentation de secours et les souris rongeant l'isolation des dispositifs. En outre, on a parlé d'incidents dans lesquels les détecteurs étaient hors service ou fonctionnaient mal au moment de l'installation, et de la possibilité de relevés erronés dus au gel des dispositifs ou aux tourbillons de neige, exigeant une réduction de la vitesse du train pour des relevés précis. Les intervenants ont également remis en question la fiabilité d'un dispositif qui 49% du temps donne une fausse alarme, indiquant une surchauffe des essieux alors qu'il n'en est rien.

La fiabilité du module de queue présenté par les sociétés de chemin de fer a également été mise en question par certains des intervenants, bien que l'ASCC ne la discute pas. Les problèmes anticipés par les intervenants quant au module allaient des pannes de transmission dues à des zones de silence dans les longs tunnels, aux passages à travers les rochers, aux virages et aux grandes étendues des Prairies. Ils ont affirmé que les fils électriques aériens dans les villes, les trains passant à proximité, les éclairs ou les très basses températures pouvaient également causer des problèmes de transmission. Certains se sont interrogés sur les pannes moteur de la locomotive et de l'alimentation électrique.

interested parties that radio communication is complete or reliable. The CP Schreiber Subdivision was singled out in particular as having major radio problems.

Hot box and dragging equipment (HBDE) detectors and hot wheel detectors also received considerable criticism regarding their reliability. Although the railways contended that the move from plain or friction bearings to roller bearings made visual detection much more difficult, and that the electronic scanning devices with their heat-sensing technology do not suffer from this disadvantage, the intervenors pointed to several problems that could affect the reliability of this equipment. These problems included the potential for human error in evaluating the read-out, the effect of train braking (downhill or for any other reason) or hot oil spewed on the undercarriage masking the read-out, electrical supply failure with no electrical back-up and mice chewing away the insulation on the device. Furthermore, there was discussion of incidents where the detectors were out of order or malfunctioning when initially installed and the possibility of false read-outs should the devices freeze up or encounter swirling snow which necessitates reduced train speed to obtain accurate readings. The intervenors also questioned the reliability of a device that 49% of the time gave a false alarm indicating a hot journal where none existed.

The reliability of the railways' end-of-train device was also questioned by some intervenors, although the CRLA conceded its reliability. The problems with the device anticipated by the intervenors included transmission failures due to "dead spots" in long tunnels, rock cuts, curves and on flat prairie territory. They contended that overhead electrical wires in cities, other trains nearby, lightning or extremely cold temperatures could also cause transmission problems. Concern was expressed should the locomotive engine and its power supply fail.

Les intervenants ont déclaré que d'autres essais étaient requis, étant donné qu'aucune recherche indépendante n'avait été faite en dehors de celles réalisées par les requérantes. Ils ont aussi envisagé, comme fonction essentielle, la possibilité de communications bilatérales qui permettraient l'application à distance du frein d'urgence à l'arrière du train.

Le dispositif d'enregistrement des distances du module de queue a, lui aussi, été mis en question. Un patinage des roues ou des données erronées sur la longueur du train pourraient entraîner des difficultés, l'ingénieur étant dans l'impossibilité de dire exactement où se trouve l'arrière du train.

Les intervenants ont également fait part de leurs préoccupations quant au calcul mental auquel doit se livrer l'ingénieur en conduisant le train au travers d'une série de passages à niveau rapprochés. Ces préoccupations partaient du fait que l'attention de l'employé pourrait se détourner de tâches importantes pendant qu'il doit utiliser le dispositif d'enregistrement des distances.

Il a aussi été allégué que la suppression des agents postés à l'arrière des trains et la confiance en un dispositif d'enregistrement des distances situé à l'arrière du train feraient qu'il serait impossible de respecter les clauses du *RUE* relatives au blocage des passages à niveau dans les subdivisions des Prairies où le système routier comprend des passages à niveau rapprochés.

En outre, les intervenants ont supposé que les équipes affectées aux réparations n'ont pas toujours accès aux autoroutes, surtout dans les régions éloignées et inhospitalières, ou pendant l'hiver, et que les petites réparations, dans ces régions et dans ces conditions, seront toujours confiées aux agents postés à l'arrière des trains. Ils ont affirmé que l'équipement de réparation et de sécurité, y compris un brancard, ne pourrait être logé dans la cabine de la locomotive, comme le suggèrent les sociétés de chemin de fer.

Un autre point a été avancé, à savoir que si le chef de train était placé dans la cabine de la locomotive, cela se traduirait par un encombrement, un stress et des distractions menant à un manque de sécurité. Les intervenants ont déclaré que l'on risquait alors de faire face à des

The intervenors submitted that further testing was required since no independent research by anyone other than the applicants had been conducted. They also regarded the two-way communication capability which would permit remote control emergency brake application at the rear of the train as being essential.

The distance measuring feature of the end-of-train device was also questioned. Wheel slippage and incorrect train length information could cause difficulties because the engineer would not be able to tell exactly where the rear end of his train was located.

The intervenors also expressed concern over the mental calculations required of the engineer while handling the train over a series of closely spaced public crossings. This concern was based on the possiblity that the employee would be distracted from other important duties while using the distance measuring device.

It was also alleged that removal of the rear train crew and reliance on the end-of-train measuring device would make it impossible to conform to the *UCOR* provisions regarding the blocking of public crossings on prairie subdivisions where the grid road system resulted in closely spaced level crossings.

Moreover, it was the position of the intervenors that repair forces do not always have highway access, especially in remote and rugged territory or during winter, and that minor repairs in these areas and under these conditions would still have to be made by the rear train personnel. They contended that the repair equipment and safety equipment including a stretcher could not be relocated to the engine cab as proposed by the railways.

Argument was put forward that the relocation of the conductor to the locomotive cab would create overcrowding, stress and distractions leading to an unsafe train operation. The intervenors contended that psychological problems could develop, that conflicts between

problèmes psychologiques, avec conflits entre ingénieurs et chefs de train, ce qui fait que le chef de train ne pourrait plus s'acquitter correctement de ses travaux à l'avant, alors qu'il n'aurait pas suffisamment de place pour remplir ses papiers. Ils ont également déclaré que le risque de voir tout l'équipage tué ou hors d'état d'agir en cas de collision frontale augmentait lorsque tout le personnel se trouvait à l'avant du train. Ils ont affirmé qu'il fallait des agents à l'arrière du train, et que la documentation relative aux matières dangereuses devait, elle aussi, se trouver à l'arrière, pour aider les équipes de secours en cas d'accident.

Les intervenants ont donc déclaré que les faits présentés par les sociétés de chemin de fer ne réussissaient pas à prouver que l'exploitation de trains sans fourgon de queue ne présentait aucun danger, que la technologie actuelle n'était pas à l'épreuve des défaillances et qu'elle ne pouvait remplacer les agents postés à l'arrière des trains. En résumé, les requêtes présentées par les sociétés de chemin de fer devaient, à leur avis, être rejetées.

ANALYSE ET CONCLUSION

Étant donné que ces audiences devaient se limiter à la question préliminaire de la sécurité de l'exploitation de trains sans fourgon de queue, nos analyses et conclusions s'y sont également limitées.

Tout au long des audiences, diverses parties se sont interrogées sur la formation et la composition du Comité technique qui a élaboré la pièce à conviction CP-2, Projet d'essai des trains sans fourgons de queue.

Le contre-interrogatoire sur ce point s'est poursuivi en dépit de la mise au point faite par le président, à savoir que la formation du Comité technique était une affaire publique, ce comité ayant été demandé par le C.T.C.F. à la suite de la conférence préalable à l'audience en tant qu'effort conjoint de tous pour cerner la question des essais de trains circulant sans fourgon de queue.

Il est clair, d'après les témoignages, qu'à un moment ou à un autre, le CN, le CP, les TUT et la FIL ont été représentés à ce Comité tech-

engineers and conductors would result and that the conductor could not properly perform his duties from the head end with no room for his paperwork. They also suggested that there was increased risk that the whole train crew could be killed or incapacitated in a head-on collision if all crew members were stationed in the cab. They argued that there is still a need for crew members and for dangerous goods documentation at the rear of the train to assist emergency forces in the case of an accident.

The intervenors therefore submitted that the railways' case does not adequately demonstrate that the operation or testing of cabooseless trains is safe and that the available technology is neither failsafe nor able to perform all the varied functions of the rear crew. They submitted, in sum, that the railways' applications should be rejected.

ANALYSIS AND CONCLUSION

Since these hearings were to be limited to addressing only the preliminary issue of the safety of testing cabooseless train operations, our analyses and conclusions are restricted thereto.

Throughout the hearing, various parties questioned the formation and composition of the Technical Committee which generated Exhibit: CP-2, the Cabooseless Trains Test Plan.

The cross-examination of this issue continued despite clarification from the Chairman that the formation of the Technical Committee was a matter of public record, having been ordered by the R.T.C. as a result of the Pre-Hearing Conference as an all-party effort to come to grips with the question of cabooseless testing.

It is clear from the evidence that CN, CP, the UTU and the BLE were represented on the Technical Committee at one point in time and

nique, et que tous ont collaboré à l'élaboration du projet d'essai.

Le 5 juillet 1984, lors de la deuxième réunion officielle du Comité technique, le représentant des TUT s'est volontairement retiré. Néanmoins, les TUT ont été informés du déroulement des événements et ont continué à participer aux démarches du Comité technique. Les témoignages indiquent que certaines des conditions demandées par les TUT, faisant l'objet d'une lettre datée du 3 juillet 1984, ont été annexées au projet d'essai à savoir: 1) les trains sans fourgon de queue devront être soumis aux mêmes inspections que les autres trains; 2) aucune condition spéciale, comme des changements aux ordres de marche, ne devra être prise; 3) aucune disposition spéciale ne devra être prise pour le transport des marchandises dangereuses; 4) les trains circuleront le jour et la nuit; et 5) aucun type de trains de marchandises particulier ne sera choisi. Les TUT ont ainsi eu l'occasion de collaborer à la préparation du projet d'essai.

Le représentant de la FIL a également participé au projet d'essai; il a fait part de la sympathie qu'il éprouvait face à la position des TUT, mais a continué à prendre part aux travaux du Comité, en tant que représentant spécial de la FIL. Il a exprimé son désaccord quant à l'utilisation d'une plaque réfléchissante au lieu de signaux de queue et a déclaré qu'il fallait définir des directives spécifiques sur le moment où l'on pouvait considérer que les freins étaient relâchés.

Nous répétons ici que la pièce à conviction CP-2 n'était ni un document du C.T.C.F., ni un rapport du personnel et qu'il ne reflète en rien la position du C.T.C.F. Lorsque le C.T.C.F. a décidé de tenir des audiences publiques sur l'essai des trains circulant sans fourgon de queue, le projet d'essai élaboré par le Comité technique n'a pas été soumis à l'approbation du C.T.C.F. Il a été soumis par les requérantes en tant que projet d'essai proposé pour l'exploitation de trains sans fourgon de queue. Il a été versé au dossier lors des audiences publiques et a été étudié par les parties qui s'opposaient aux requêtes présentées par les sociétés de chemin de fer. En tant que jury, nous avons évalué les avantages du projet d'essai et lui avons accordé l'importance qu'il méritait au moment de prendre notre décision.

they did participate in the development of the test plan.

On July 5, 1984 during the second formal meeting of the Technical Committee, the representative from the UTU voluntarily withdrew. Nevertheless the UTU was kept informed of all developments in the Technical Committee and, indeed, the UTU continued to contribute to the proceedings of the Technical Committee. The evidence showed that certain of the UTU conditions, contained in a letter dated July 3, 1984, were incorporated into the test plan; namely: 1) no special handling of cabooseless traffic by the car department; 2) no special conditions such as changes in ordering times; 3) no special arrangements for dangerous commodity traffic; 4) both day and nighttime operations; and 5) no specific types of freight trains. The UTU was thereby given a full opportunity to participate in the preparation of the test plan.

There was also input to the test plan from the BLE representative, who expressed sympathy for the UTU position but continued to take part in the work of the Committee as the BLE special representative. He disagreed with the use of a reflectorized plaque in place of marker lights and expressed the need for a specific guideline as to when the brakes should be considered released.

We reiterate here that Exhibit: CP-2, the test plan, was not an R.T.C. document or staff report and it did not indicate the position of the R.T.C. Once the R.T.C. decided to hold public hearings on the testing of cabooseless train operations, the test plan developed by the Technical Committee was not brought before the R.T.C. for consideration. It was submitted by the applicant railways as their proposed test plan for cabooseless operations. It became part of the evidence at the public hearings and was subjected to scrutiny by parties opposite in interest. As the Panel hearing this case it has been our task to assess the merits of the test plan and to give it appropriate weight in our decision-making.

Nous pensons que toutes les parties intéressées ont eu tout loisirs de prouver que tout ou partie du projet d'essai était inadéquat ou erroné. En dépit de la déclaration de l'ASCC à l'effet que le but des audiences publiques était de soumettre au jury le plus d'information possible pour l'aider à prendre une décision sur l'exploitation de trains sans fourgon de queue, seules les sociétés de chemin de fer ont produit les preuves relatives spécifiquement à l'essai des trains sans ce type de fourgon. Bien que l'ASCC ait tenté de discréditer le projet d'essai, elle n'a pas fourni de preuves ni d'argument à l'appui d'un autre projet ou de modifications en vue de l'améliorer.

We are of the view that sufficient opportunity has been granted to all interested parties to demonstrate any areas where the test plan is deficient or misleading. Despite the CRLA's statement that the purpose of the public hearing was to bring before the Panel as much information as possible to assist in making a decision on whether or not cabooseless test trains should be run, only the railways adduced evidence relating specifically to the testing of cabooseless trains. While the CRLA attempted to discredit CP-2, it chose not to adduce evidence nor provide argument in support of any detailed alternative plan or basis for improving the test plan.

Les requérantes et parties intéressées avaient reçu l'ordre de limiter leurs témoignages à la question de la sécurité des essais de trains sans fourgon de queue et sans agent à l'arrière. Nous avons déjà dit que les questions d'ordre économique seraient abordées plus tard au cas où les essais seraient autorisés. Les arguments en faveur et contre les essais ont déjà été rapportés et il est clair qu'il y a déjà eu des discussions d'ordre économique. Le jury reconnaît que bien que les parties intéressées devaient concentrer leurs preuves sur la sécurité des essais de trains sans fourgon de queue, il a été difficile de séparer complètement la sécurité et l'économie étant donné que les deux sont liés.

The applicants and interested parties were directed to limit their evidence to the issue of the safety of testing without manned cabooses. We stated that the economic considerations would be addressed at a later stage should testing be authorized. The arguments for and against testing have already been highlighted and it is apparent that some discussion of economic issues took place. The Panel recognized that while the interested parties should center their evidence on the issue of the safety of testing trains without cabooses, it was difficult to separate the economic and safety issues completely, since they are interrelated.

Au début des audiences, les requérantes ont déclaré qu'il était impossible de faire fi des facteurs économiques, étant donné que l'article 3 de la *Loi nationale sur les transports* déclare que le but de la loi est d'avoir un système de transport économique, efficace et adéquat Elles ont déclaré que la sécurité et l'efficacité vont de pair, mais peuvent nuire au concept de concurrence et que, de toute façon, une société de chemin de fer sûre était en même temps efficace. Nous étions d'accord avec ce point et nous sommes régis par la politique citée dans l'article 3 de la *Loi nationale sur les transports*.

At the commencement of the hearings the applicants argued that economic factors could not be totally ignored, since section 3 of the *National Transportation Act* defines the policy objective of the legislation to be "an economic, efficient and adequate transportation system". They argued that safety and efficiency are harmonious, not competitive concepts and that a safe railway will be an efficient railway. We agree with this and we are governed by the policy cited in Section 3 of the *National Transportation Act*.

À la lumière de la relation qui existe entre la sécurité et l'efficacité, nous avons indiqué que bien que la cause des requérantes ne puisse être entendue au complet pour le moment, il fallait faire preuve de sagesse et de souplesse en acceptant certaines données d'ordre économique, ces dernières étant liées à la sécurité.

In recognition of the relationship between safety and efficiency, we indicated that although the applicants' full case was not being heard at this time, some discretion would be exercised and a reasonable amount of leeway permitted in allowing economic evidence as it related to the safety issue.

L'avocat du CN a déclaré que l'interrogation des témoins lors des audiences a parfois été faite par certains qui n'étaient pas vraiment opposés à leurs intérêts. Il s'est opposé à la technique de ce qu'il a appelé le contre-interrogatoire amical, en particulier pour les TUT.

Les membres des TUT sont directement affectés par l'issue des requêtes déposées par les sociétés de chemin de fer. En faisant connaître leur point de vue au jury, les membres ont décidé de ne pas soumettre une seule évidence. Les TUT sont représentés à travers le pays par des individus et des représentants syndicaux aux niveaux locaux, provinciaux et national. Bien que cela implique la duplication de certains points de vue, il faut admettre que plusieurs d'entre eux différaient. L'avocat du CN l'a fait remarquer lors du contre-interrogatoire, alors qu'il doutait de l'unité du point de vue des TUT.

Puisqu'il nous a fallu faire preuve de discrétion, nous avons pensé qu'il était nécessaire de permettre aux parties intéressées de soumettre leurs preuves et de procéder aux contre-interrogatoires. Lorsque les intérêts étaient similaires, nous en avons tenu compte en accordant à la preuve l'importance adéquate.

Les intervenants veulent surtout avoir l'assurance que le niveau actuel de sécurité soit maintenu, et nous sommes d'accord sur ce point. L'ASCC déclare que les sociétés de chemin de fer fonctionnent en fait en ce moment à un niveau optimal de sécurité et que ce niveau ne pourra être maintenu lors des essais de trains sans fourgon de queue. M. Reoch, témoignant pour le CN, a défini la situation en parlant "d'un équilibre adéquat de plusieurs facteurs visant à atteindre la meilleure solution globale, en tenant compte de tous les facteurs". Mais il a également indiqué que les sociétés de chemin de fer ne sont pas satisfaites du niveau actuel de sécurité, même s'il est optimal, et qu'elles s'efforcent d'aller encore plus loin. L'ASCC a admis que le niveau optimal de sécurité peut changer avec le temps. Les sociétés de chemin de fer ont déclaré que la technologie moderne, comme le module de queue, améliorait le niveau de sécurité. Elles ont affirmé que bien que les statistiques de sécurité soient bonnes, il y a

Counsel for CN argued that the cross-examination of witnesses during the hearings was sometimes conducted by those who he submitted were not truly adverse in interest. He objected to the practice of what he called friendly cross-examination, particularly with reference to the UTU submissions.

The members of the UTU are directly affected by the outcome of the railways' applications. In putting their views before the Panel, the members decided not to present one single submission. The UTU was represented across the country by individuals, and union officials at the local, provincial and national levels. While this meant that some of the evidence was repetitive, many of the views expressed were dissimilar. Counsel for CN noted this fact in cross-examination when he questioned the unity of the UTU viewpoint.

In the exercise of our discretion over procedure, we felt it necessary to permit the interested parties full opportunity to put in evidence and to cross-examine. Where the interests have been similar, we have taken this into account in giving the evidence its appropriate weight.

The intervenors' central concern is that the existing level of safety should be maintained and with this we agree. The position of CRLA is that existing railway operations are in fact at the optimal level of safety, and that this level of safety will not be maintained during the testing of cabooseless trains. Mr. Reoch testifying for CN defined this to mean "an appropriate balancing of factors to achieve an overall best solution, taking all factors into account". But he also indicated that the railways are not satisfied with the current safety level even if it is optimal and that they are always striving to do better. The CRLA conceded that the optimal level of safety may change over time. The railways contended that modern technology, such as the end-of-train device, actually enhances the level of safety. The railways' position was that while their present safety record is good, there is still room for improvement and that an optimization process to minimize accidents can be achieved. Accordingly, the railways endorsed the careful

toujours place à amélioration et qu'il est possible de trouver un processus d'optimisation visant à minimiser les accidents. En conséquence, elles ont opté pour la précaution en mettant à l'essai la nouvelle technologie.

M. Abbot, au nom de l'ASCC, a déclaré que l'essai de trains sans fourgon de queue est de prime abord dangereuse. Selon lui, il y a peu de différences entre un train d'essai sans fourgon de queue ne faisant l'objet d'aucune condition et un vrai train sans fourgon de queue. Il a déclaré que si le jury doutait de la sécurité de l'exploitation de trains sans fourgon de queue, il lui fallait admettre que ces essais seraient tout aussi dangereux et réduiraient le niveau optimal de sécurité.

Dans sa déposition, M. Abbot a attiré l'attention sur la nécessité définie par le C.T.C.F. quant aux audiences publiques sur la sécurité liée aux essais eux-mêmes. Le jury doit délibérer sur la question de l'exploitation de trains sans fourgon de queue à la suite des requêtes déposées par les sociétés de chemin de fer. Lors de l'évaluation de toutes les preuves versées à ce dossier, nous étions pleinement conscients de notre rôle et des risques accrus qui pouvaient peser sur le public à cause des essais de trains sans fourgon de queue. Tel était le point dont il nous fallait surtout tenir compte au moment de tirer nos conclusions.

M. Romanow, représentant du "*Keep the Caboose Committee*" de la Saskatchewan a déclaré que, dans cette cause, le fardeau de la preuve revenait aux sociétés de chemin de fer et qu'elles devaient prouver leur point au-delà de tout doute raisonnable.

Nous sommes d'accord sur le fait que lorsqu'une partie présente une requête au C.T.C.F. aux fins de modifications aux *Règlements de la Commission*, le fardeau de la preuve repose sur cette partie: c'est à elle de prouver que les modifications doivent être apportées. Et si les modifications demandées comportent des risques, comme dans la cause qui nous intéresse, les normes prévues peuvent être élevées, mais nous ne pensons pas que la norme criminelle de la preuve s'applique aux travaux d'un tribunal administratif, tel la Commission.

approach of the testing process for new technology.

Mr. Abbot, on behalf of the CRLA, argued that the testing of trains without cabooses is *prima facie* unsafe. He reasoned that there is very little difference between a test cabooseless train upon which no conditions are attached and an actual cabooseless train. He asserted that if the Panel had serious doubt as to whether cabooseless operations were safe, then to run cabooseless tests would also be unsafe and would reduce the optimal level of safety.

In this argument, Mr. Abbot has drawn attention to the necessity the R.T.C. saw for holding public hearings on the issue of the safety of the testing itself. The Panel is seized with the question of the operation of cabooseless trains as a result of the railways' applications and we must deal with them. In weighing the voluminous evidence in this case, we were very conscious of our role and of the added risks which might be imposed on the public by cabooseless tests. This was the major consideration underlying our conclusions on testing.

Mr. Romanow asserted on behalf of the Saskatchewan Keep the Caboose Committee that the railways carry the burden of proof in this case and that they must prove their case to the criminal standard of beyond a reasonable doubt.

We agree that when a party makes application to the R.T.C. for amendments to the Commission's *Regulations*, the onus should be on that party to show that the amendments should be made. And if the amendments sought have safety implications as in this case, then the standard of proof expected may be a high one, but we cannot agree that the criminal standard of proof is applicable to the proceedings of an administrative tribunal such as the Commission.

Nous sommes d'accord avec les intervenants, à savoir que le Comité se doit de protéger l'intérêt du public en veillant à ce que l'exploitation des trains se fasse de façon sûre, et nous partageons la philosophie adoptée dans la décision relative à l'*ordonnance de justification sur la sécurité ferroviaire du rapport Grange*, daté du 30 septembre 1981, qui dit à la page 7:

> La protection du public sous-entend des mesures de protection contre certains risques. Les risques ne se mesurent toutefois que par les dangers plus ou moins prévisibles. La seule façon d'éliminer tous les risques d'accidents ferroviaires consisterait à supprimer toutes les compagnies de chemin de fer. Bien entendu, c'est une solution que personne n'envisage sérieusement. Cela ne signifie pas qu'il faut fermer les yeux sur tous les dangers possibles du simple fait qu'on ne peut rien faire sans courir de risques. ... Il convient plutôt d'assurer un équilibre entre les avantages qu'il est possible de retirer d'une sécurité accrue et les dépenses nécessaires pour effectuer les travaux d'amélioration, cela en tenant compte du degré de risques jugé acceptable par le public.

Si nous essayons d'appliquer cette philosophie à la présente cause, nous pensons que l'expérience des autres sociétés de chemin de fer relative à l'exploitation de trains sans fourgon de queue est valide et utile aux fins de comparaisons. Les preuves soumises par les sociétés de chemin de fer, ainsi que les trois témoins américains nous ont fourni des informations très utiles. La question de la sécurité des trains sans fourgon de queue a de toute toute évidence été étudiée aux États-Unis, comme l'indiquent les témoignages des deux représentants américains des TUT, MM. Ward et Maloney, ainsi que les passages de l'*Emergency Board Order No. 195*, daté du 20 août 1982 et du *National Agreement* du 15 octobre 1982.

Nous ne trouvons pas que le problème d'encombrement de la cabine de la locomotive dont parlent les intervenants, soit réel. Bien que les sociétés de chemin de fer nous aient donné l'assurance de ne pas mettre de chefs de train à pied, il semble bien que leur but à long terme soit de réduire les équipes de trains de marchandises à deux membres. Cette possi-

We agree with the intervenors' submission that the Committee has a responsibility to protect the public interest by ensuring that trains are run safely and we support the philosophy espoused in the *Show Cause Hearing Decision on the Grange Report*, September 30, 1981, which at page 12 states:

> The protection of the public involves protection from some risk and risk is by its nature a matter of more or less likely possibilities. The possibility of eliminating all risk of railway accidents exists only in closing down all railways -- an option that no one seriously supports. This is not to say that all hazards can be casually ignored just because some risk-taking is inevitable, but that taking extravagant measures to reduce each and every risk is not sensible. ... The prudent course is one which balances the benefits of net safety improvement against the costs necessary to achieve the improvement, taking into account the public perception of what level of overall risk is acceptable.

In endeavouring to extend this philosophy to the instant case we find the experience of other railways in operating caboose less trains valid and useful for comparisons. The evidence by the railways through their submissions and the three U.S. witnesses eventually presented much helpful information. The issue of cabooseless train safety was apparently addressed in the U.S. as evidenced by the testimony of the two American UTU witnesses, Messrs. Ward and Maloney, and the explicit wording on safety contained in the Emergency Board Order 195 of August 20, 1982 and the National Agreement of October 15, 1982.

We find little merit in the alleged overcrowding problem in the locomotive cab that the intervenors argue would arise from the applicants' testing proposal. Although the railways gave assurances that they did not intend to lay off conductors, it appears that one of their long-term goals may be to reduce freight train crews to two employees. This possibility

bilité entraîne certaines considérations du point de vue exploitation et sécurité qui devront être soumises à l'approbation du C.T.C.F. avant que la décision finale ne soit prise dans cette cause.

En ce qui concerne la question de la fiabilité de l'équipement, nous acceptons le point de vue des syndicats, lesquels ne s'opposent pas aux changements technologiques ne mettant pas en danger la sécurité du public. L'amélioration des voies de chemin de fer et de l'équipement a permis de réduire le nombre des accidents. Un autre point sur lequel comptent beaucoup les sociétés de chemin de fer est celui d'un programme d'inspection des voies et de l'équipement qui, selon nous, aidera à prévenir les accidents.

Les dispositifs de détection ont entraîné une autre amélioration de la situation et leur installation fait partie d'un programme continu important qui a fait suite à la *décision du rapport Grange*. Le fait que les sociétés de chemin de fer admettent que les détecteurs de boîtes chaudes arrêtent les trains sans raison dans 49% des cas (c'est-à-dire qu'il n'y a aucune défaillance), ne prouve pas une défectuosité du système mais plutôt que les sociétés ont situé le seuil si bas que l'erreur se situe du côté de la sécurité. Lorsqu'il y a indication de surchauffe d'essieux ou lorsque le dispositif est hors service, il est normal d'arrêter le train et de faire une vérification; le système est ainsi à l'épreuve des défaillances. Les sociétés de chemin de fer indiquent que le taux véritable de fiabilité de ces détecteurs est de 98,0% et que cela est dû au programme d'entretien préventif et à l'intégrité des caractéristiques d'essai. Un détecteur de boîtes chaudes ne présente pas l'inconvénient de l'observation visuelle, comme l'inspection dont parle le juge Grange dans son *rapport d'enquête de 1980 sur l'accident ferroviaire de Mississauga*, spécifiant qu'il s'agit d'un dernier recours pas très fiable.

Les témoignages entendus dans cette cause sont largement polarisés et il n'est pas facile de traiter les questions de façon quantitative. Il est évident que la plupart des témoignages sont en fait des opinions tempérées par des faits. Il s'agit d'équilibrer efficacité et coûts moindres dus à des modifications d'un côté et risques résultant de ces modifications de l'autre.

brings with it certain operational and safety considerations which would have to be addressed by the R.T.C. in the final determination of this case.

With respect to the issue of the reliability of equipment, we accept the unions' position that they are not opposed to technological change which does not jeopardize public safety. Improvement and upgrading in railway track and equipment have reduced railway accidents. An additional point upon which the railways rely heavily in their submission is their track and equipment inspection program which we consider has the greatest potential for accident prevention.

Detection devices have led to a further amelioration of this situation and the installation of these devices has been a major ongoing program resulting from the 1981 *Show Cause Hearing Decision on the Grange Report*. The fact that the railways readily admit that HBDE detectors stop trains 49% of the time for no apparent reason, (that is, no defect is found), does not demonstrate a failure in the system, but rather it demonstrates that the railways have set the threshold of the devices so low as to err on the side of safety Where an indication of a hot journal is received or when the device is out of order, it is operating procedure to stop and inspect the train; thus the system is failsafe. The railways indicated that the true reliability rating of these detectors is 98.8% and that this is due to the preventative maintenance program and the integrity test feature. A hot box detector does not suffer from the disadvantage of visual observation as does the running inspection which Mr. Justice Grange referred to in his *1980 Report on the Mississauga Railway Accident Inquiry* as a not very reliable "last defence".

The evidence before us in this case is polarized to a large degree and the issues cannot totally be dealt with in a quantitative fashion. Indeed, much of the evidence, of necessity, was opinion tempered by fact. The considerations to balance are efficiency and lower costs arising from change on one side and the resultant risks arising from that change on the other.

Le changement envisagé est la première étape menant à l'élimination possible des fourgons de queue et des agents postés à l'arrière des trains circulant au Canada, le tout devant être remplacé par un dispositif électro-mécanique fixé au dernier wagon du train et complémenté par des détecteurs de pièces traînantes et de boîtes chaudes situés sur le côté, ainsi que par des techniques d'exploitation différentes. Les fonctions de ce dispositif sont limitées dans la mesure où ce type de dispositif ne peut penser et ne peut prendre de décisions face à certaines situations imprévisibles ou uniques. Bien que ces changements se traduiraient sans aucun doute par une diminution des frais d'exploitation vu la réduction des tâches et l'élimination de certains équipements, la quantification, voire la description de la baisse au niveau de la sécurité reste vague. S'il était possible de la quantifier, la décision n'en serait pas moins difficile, mais le jugement serait meilleur que celui qu'il nous faut faire avec les preuves dont nous disposons. Ce jugement, selon la Politique nationale sur les transports exigeant l'étude des conséquences économiques, porterait sur le fait d'accepter des risques accrus. Si les risques étaient marginaux et si les avantages économiques étaient garantis, à la lumière des autres facteurs dans l'intérêt du public, ce changement serait probablement autorisé tel que demandé. Si les risques étaient inacceptables, le changement serait refusé. Dans cette cause, nous ne pouvons pas prendre de décision aussi tranchée. Les hypothèses et avis sur ce qui pourrait arriver doivent être vérifiés, ce qui permettra de prendre une décision éclairée.

The change contemplated is the first step toward the eventual removal of the caboose and rear-end crew from trains in Canada to be replaced by an electro-mechanical device attached to the last car on the train and supplemented by wayside hot box and dragging equipment detectors as well as modified operating procedures. The functions of this device are limited in so far as such devices do not think and cannot make independent decisions in response to unique or unpredictable situations. Whereas this change would undoubtedly result in some operating cost savings due to fewer railways jobs and the retirement of equipment, the quantification or even the description of the reduction in safety is elusive. If it could be quantified, the decision would still be difficult but, nevertheless, it would be an easier judgment than the one we have to make with the evidence before us. The judgment, under the National Transportation Policy which requires the consideration of economic implications, would be a matter of the acceptability of the added risks. If the risks were marginal and the added economic benefits were warranted, in light of other public interest factors, the change would likely be authorized as requested. If the risks were unacceptable, the change would be denied. In this case, we cannot make such a black and white decision. The hypotheses and views of what may happen must be tested so that a well-founded final decision can be made.

La fiabilité du module de queue a été mise en question car il n'a pas fait l'objet d'essais indépendants, n'ayant été vérifié que par le CN et le CP. Bien que ces deux sociétés nous aient laissé croire que ce module pouvait être modifié de façon à permettre l'application du frein d'urgence à l'arrière du train, il s'agira de vérifier cette fonction pour voir si elle s'avère fiable dans des conditions d'exploitation réalistes et contrôlées.

The reliability of the end-of-train unit has been questioned because it has not undergone independent testing, having only been tested in-house by CP and CN. Although evidence was led by the railways that the end-of-train unit could be modified to provide for the emergency application of the brake at the rear of the train, this feature also needs to be tested to determine its reliability under realistic and controlled conditions.

Il devrait également y avoir des essais visant à mesurer l'importance de la perte possible des fonctions de sécurité non assurées par les dispositifs de queue et les détecteurs latéraux, mais actuellement remplies par les agents postés à l'arrière des trains. Plusieurs de ces fonctions sont énoncées dans l'appendice A de ce

There should also be tests to measure the significance of the potential loss of safety functions that are not provided by the end-of-train devices and wayside detectors but which are provided by the presence of an employee in the caboose at the end of the train. Many of these functions are identified in Appendix "A"

document. Si ces essais se font, dans le contexte de l'évaluation de la fréquence des occurrences et des risques liés au fait que ces fonctions ne soient pas assurées par les équipes postées dans les fourgons de queue, comme dans le passé, le résultat de ces essais, ainsi que les résultats des essais des dispositifs électro-mécaniques formeront une bonne base à une décision éclairée.

Alors qu'une telle procédure puisse ne pas reproduire les conditions réelles de l'exploitation de trains sans fourgon de queue, nous sommes persuadés qu'une évaluation prudente des données d'essai, dans les conditions que nous proposons, nous donnera une bonne idée des risques réels que posent les trains de marchandises sans fourgon de queue.

Il est également important de savoir si la présence d'un fourgon de queue ou d'un fourgon de queue abritant les équipes de l'arrière du train annulerait la validité d'un essai de la fiabilité des modules de queue. Nous ne pensons pas que, du point de vue technique, la présence d'un fourgon de queue remettrait en question la valeur d'un essai de fiabilité d'un dispositif indépendant du fourgon de queue. Nous ne pensons pas non plus que la présence d'une équipe à l'arrière du train nuise à la validité d'un essai. Pour affirmer le contraire, il faudrait avoir la preuve que le fourgon de queue et les agents qui s'y trouvent aient influencé la précision et la validité de ces dispositifs. Il ne faut pas cependant, pour que les essais soient valides, que qui que ce soit touche, modifie ou répare ces dispositifs, en dehors des personnes qui le feraient si le fourgon de queue et le personnel qu'il abrite n'étaient pas là. En outre, la présence d'une équipe dans le fourgon de queue permettrait de remplir et de signaler les fonctions de sécurité qui, d'après les intervenants, ne peuvent être remplies par les dispositifs en cas d'urgence ou dans des conditions normales d'exploitation. En outre, la présence d'un fourgon de queue avec agent permettrait d'éviter les retards au cas où le module de queue tomberait en panne en cours de route. Étant donné les inconnues à ce stade-ci, et étant donné que nous ne pensons pas qu'il y aurait de conséquence technique sur la fiabilité des essais, nous pensons qu'il serait inutile de courir les risques liés au retrait des fourgons de queue ou des agents postés à l'arrière des trains lors des essais de ces dispositifs, du moins tant que l'ampleur des risques n'est pas connue.

attached hereto. If these are tested, in the context of evaluating the frequency of occurrence and the risks posed by the functions not being performed by a rear-train crew in a caboose as in the past, then these test results along with the test results on the electro-mechanical devices would provide a sound basis for a competent decision.

While this procedure may not duplicate the real-life conditions that may exist in testing without a caboose, neverthless we are confident that prudent evaluation of the test data, under the tests we are about to propose, will provide a good indication of the actual risks involved in operating freight trains without cabooses.

Of major concern is the argument over whether or not the presence of a caboose or a caboose housing rear-end crew would render null and void the validity of a test of the reliability of the end-of-train devices. We do not believe that, from a technical point of view, the presence of a caboose would represent a reason to question the results of a reliability test of a device which is divorced from the caboose. Neither do we believe that the presence of rear-end crew in that caboose would technically subvert the test validity. To argue to the contrary would require proof that the caboose and the people in it somehow made the devices more or less accurate or more or less reliable. Clearly, however, for the test to be valid, no tampering or alteration or servicing of the device could be permitted, except by those who would do so if the caboose and its crew were not there. Moreover, the presence of the crew in the caboose would permit them to perform and report those safety functions which, it is alleged by the intervenors, the devices cannot do in emergencies and in normal operations. In addition, the presence of a manned caboose would also avoid train delays by permitting the train to proceed should the end-of-train device fail en route. Given the unknowns at this point and given our conclusion that there would be no technical impact on test reliability, we feel there are unnecessary risks in removing the caboose or the rear-end crew during tests of such devices, until the extent of such risks are known.

Nous en arrivons donc à la conclusion que deux types d'essais sont nécessaires: le premier pour évaluer la fiabilité de l'équipement de queue et des modules connexes, le second pour évaluer l'acceptabilité des risques liés aux fonctions que ne peuvent remplir ces dispositifs, mais qui sont actuellement assurées par un agent posté dans le fourgon de queue.

a) Le projet d'essai: module de queue et modules connexes

Les essais du module de queue et des modules connexes devraient inclure une évaluation de la fiabilité des fonctions suivantes:

1. contrôle de la pression dans les canalisations de frein du wagon arrière;
2. transmissions radio;
3. système de codage et d'identification;
4. application du frein d'urgence à l'arrière du train, à partir des locomotives de commande;
5. dispositifs de mesure des distances;
6. durée de vie des batteries;
7. indicateur de direction/mouvement;
8. feux électriques de queue et signal réfléchissant conformes à la norme *19A* du *RUE*.

Les essais ci-dessus devraient également tenir compte des conséquences des conditions suivantes:

1. températures ambiantes/changements de températures;
2. accumulation de neige;
3. terrain (ex.: collines, coupes, virages, feuillage, édifices, etc.);
4. fils électriques aériens;
5. transmissions radio étrangères;
6. trains sur voies adjacentes.

We, therefore, conclude that two types of tests are required: one to evaluate the reliability of the end-of-train equipment and associated devices, and one to evaluate the acceptability of the risks arising from loss of the functions not provided by those devices but which are currently provided by an employee or employees stationed in a caboose at the rear of trains.

(a) The Test Program: End-of-Train and Associated Devices

The tests to be done on the end-of-train unit and associated devices should include reliability evaluation of the following functions:

1. rear car brake pipe pressure monitoring;
2. radio transmisson;
3. coding and identification system;
4. rear-of-train emergency brake application from control locomotives;
5. distance measuring device;
6. battery life;
7. direction/motion indicator;
8. rear-of-train electric light and reflective marker to conform to *UCOR 19A*.

The foregoing tests should take into account the effects of the following conditions:

1. ambient temperature/change;
2. snow accumulation;
3. terrain, e.g. hills, cuts, curves, foliage, buildings, etc.;
4. overhead power lines;
5. extraneous radio transmission;
6. trains on adjacent tracks.

b) Le projet d'essai: fonctions des agents postés à l'arrière des trains

Afin d'évaluer les risques liés au retrait du personnel de queue, nous prévoyons demander au personnel de créer un formulaire de rapport sur lequel serait indiquée, sur une base d'exception, l'occurrence des incidents suivants qui, d'après les intervenants, font partie importante de la sécurité:

1. détection de boîtes chaudes et de pièces traînantes non détectées par l'équipement latéral;
2. détection de freins grippés;
3. détection de fuites de wagons ou de conteneurs transportant des matières dangereuses;
4. détection de défectuosités mécaniques sur les wagons, non détectées lors d'un arrêt en gare ou d'inspection au ralenti;
5. rapport de collisions train/véhicule aux croisements d'un chemin de fer et d'une voie publique non signalés par les équipes de l'avant du train;
6. détection d'un chargement déplacé ou qui dépasse, fixations desserrées non détectées lors d'un arrêt en gare ou d'inspection au ralenti;
7. bris de rails, déformations dues au soleil, affouillements ou autres dommages aux rails et à la structure, non détectés et non signalés par les équipes de l'avant du train;
8. incendies sur l'emprise ou à côté, non signalés par les équipes de l'avant du train;
9. aiguillages à ressort ne revenant pas en place une fois le train passé;
10. affichage omis ou erroné sur chargements de marchandises dangereuses;
11. classement erroné des wagons du train;

(b) The Test Progam: Rear Train Crew Functions

In order to evaluate the risk which may exist in removing rear-of-train personnel, we plan to have staff create a reporting form to indicate, on an exception basis, the occurrence of the following incidents which the intervenors claim are essential to safe operations:

1. detection of hot boxes and dragging equipment not delected by wayside equipment;
2. detection of sticking brakes;
3. detection of leaking cars or containers containing dangerous commodities;
4. detection of mechanical defects on cars not detected during terminal standing or pull by inspection;
5. reporting of train/vehicle collisions at highway crossings at grade not reported by the head-end crew;
6. detection of shifted or protruding loads and loose strapping or bracing material not detected at terminals during standing or pull by inspection;
7. broken rails, sun kinks, washouts or other damage to the track and structure not detected and reported by the head-end crew;
8. fires on or adjacent to the right-of-way not reported by the head-end crew;
9. spring switches which do not return to normal position after a train has trailed through;
10. instances of improper or non-placarding of dangerous commodity shipments;
11. improper marshalling of cars in trains;

12. retard lors de la traversée des passages à niveau, et respect du paragraphe 3 du *RUE*;

13. cas où le train a dû être coupé à un passage à niveau pour laisser passer un véhicule d'urgence;

14. cas où les trains ont dû s'arrêter à cause d'un freinage d'urgence lorsque le *RUE 102* exige la protection sur voies adjacentes;

15. cas où les trains ont dû faire marche arrière sur de longues distances et où il a été difficile de respecter les paragraphes 1 et 2 du *RUE 103*;

16. incidents au cours desquels le personnel de queue a aidé les victimes alors que le personnel de l'avant du train ne pouvait être d'aucun secours;

17. incidents au cours desquels un véhicule frappe le côté du train, ce qui ne peut être vu par le personnel de l'avant du train;

18. perte de la puissance de freinage à l'avant obligeant le personnel de queue à appliquer le frein d'urgence pour éviter un accident ou pour contrôler le train;

19. rapport d'accident où le module de queue enregistre correctement la baisse et l'élévation de la pression des canalisations de frein lors d'un essai de freinage mais où les sabots de frein du wagon arrière ne se serrent pas et ne se desserrent pas tel que prévu;

20. observation de conditions dangereuses non détectées par le personnel à l'avant lors du doublage d'un train;

21. rapports de signaux visuels envoyés par le public et les équipes de voie, qu'il a été impossible de communiquer par radio;

12. instances of delay in cutting crossings and compliance with *UCOR 103* paragraph 3;

13. instances where trains had to be cut at crossings to permit the passage of emergency vehicles;

14. instances where trains are disabled or stopped by emergency application of the brakes where *UCOR 102* requires protection on adjacent tracks;

15. instances where trains had to be operated in reverse for long distances and where difficulty is experienced applying paragraphs 1 and 2 of *UCOR 103*;

16. incidents where rear crew personnel provided assistance to accident victims where the same assistance could not have been provided by head-end personnel;

17. incidents where motor vehicles strike the sides of trains and this action is not detected by head-end crew;

18. loss of braking capability at head end where rear crew had to apply brake in emergency to avoid an accident or to control train;

19. report incidents where the end-of-train device registers the appropriate decrease and increase in brake pipe pressure during a number two brake test but where the rear car brake shoes are observed not to apply and release as required;

20. observance of dangerous conditions on passing trains not observed by head-end crew;

21. reports of visual signals received from the public and track crews where it was not possible to communicate by radio;

22. rapports de l'utilisation de la radio dans le fourgon de queue alors que celle de l'avant du train était en panne;

23. rapport de panne moteur dans des conditions météorologiques difficiles, exigeant l'utilisation du fourgon de queue comme abri;

24. observation de wagons spéciaux placés juste devant le fourgon de queue;

25. rapports de ruptures de trains sur un pont sans passerelle et où il a fallu utiliser le frein à main sur la partie arrière du train conformément au *RUE 112*.

Pour ce qui est des essais du module de queue et des modules connexes, nous avons l'intention de demander au C.T.C.F. de définir une série de tests statiques et de fonctionnement qui permettront d'évaluer adéquatement la fiabilité et les possibilités de l'équipement.

Ces essais débuteront le 1er novembre 1985 et se poursuivront sur une période de quatre mois, jusqu'à la fin de février 1986. Les projets d'essai seront soumis aux sociétés de chemin de fer et autres parties intéressées, qui feront part de leurs commentaires avant la mise en oeuvre.

La seconde série d'essais portant sur les fonctions de sécurité que ne peuvent remplir le module de queue et les modules connexes, se fera en demandant à chaque chef de train ou aide-chauffeur responsable de la conduite d'un train avec fourgon de queue de faire un rapport sur chaque voyage sur un formulaire prescrit par le C.T.C.F. Ces rapports se feront à partir du 1er novembre 1985, sur une période de six mois, jusqu'au 1er mai 1986. Ces formulaires seront également soumis aux sociétés de chemin de fer et aux parties intéressées, qui feront part de leurs commentaires avant la mise en vigueur.

Une fois ces essais terminés, le personnel du C.T.C.F. évaluera les données, demandera les informations supplémentaires requises aux sociétés de chemin de fer et aux employés et soumettra son rapport au C.T.C.F.

22. reports of use of radio in caboose where head-end radio failed;

23. reports of engine failure during inclement weather requiring the use of the caboose for shelter;

24. observation of special cars placed immediately ahead of caboose;

25. reports of instances where trains came apart on bridges without walkways and where there is a need to apply hand brakes on the rear portion of the train in compliance with *UCOR 112*.

In dealing with the tests involving the end-of-train unit and supplementary devices, it is our intent to have R.T.C. staff outline a series of static and running tests which will adequately evaluate the reliability and the capability of the equipment.

These tests shall commence on November 1st, 1985 and run for a period of four months until the end of February, 1986. The test plans will be submitted to the railways and other interested parties for comment before implementation.

The second series of tests involving the reporting of safety functions not capable of performance by the end-of-train unit and supplementary devices will be accomplished by requiring each train conductor, or switch foreman, in charge of the operation of a train with a caboose to report on a form prescribed by the R.T.C. for each trip made. These reports shall commence November 1st, 1985 and continue for a period of six months until May 1st, 1986. The forms will also be submitted for comment to the railways and interested parties before being implemented.

On completion of these tests, R.T.C. staff shall evaluate the data, requesting further information from the railways and employees, as required, and report to the R.T.C.

Les données d'essai ainsi recueillies seront jointes aux informations à élaborer par l'entremise d'une série d'audiences publiques sur l'exploitation des trains sans fourgon de queue.

The test data so gathered will be included in the information to be developed through a series of public hearings on the question of caboose less train operation.

APPENDICE "A"

RÉPONSES DES COMPAGNIES FERROVIAIRES (LE CN ET LE CP) AUX INTERVENTIONS CONCERNANT LES FONCTIONS DE L'ÉQUIPE DU FOURGON DE QUEUE

Fonctions de l'équipe du fourgon de queue*		Réponse* des compagnies ferroviaires
Examen en marche (du train)		
N° 1	Possibilités de détection (vue, odorat, ouïe, perception des mouvements)	- Possibilités de détection limitées de l'équipe de fourgon de queue en raison de courbes, du temps, etc. - L'équipe de fourgon de queue a d'autres fonctions ainsi ne peut-elle assurer une surveillance constante mais par contre, cette surveillance peut être assurée en permanence par un moniteur de queue - Les employés de voie et les détecteurs (de boîtes chaudes et de pièces traînantes et les dispositifs de protection contre les avalanches) assurent la fonction de dépistage
N° 2	Détection des pièces traînantes - marques sur les longrines des passages à niveau, des traverses et des voies, dépistage des flammèches, poussière, pièces d'équipement, pont endommagé	- Voir n° 1
N° 3	Détection de freins grippés	- Les détecteurs latéraux de roues chaudes accomplissent cette fonction

* La présente est une liste exhaustive des fonctions de l'équipe de fourgon de queue telles que déterminées par les syndicats et toutes les parties intéressées au cours de l'audience. Dans leurs réponses, les compagnies ferroviaires font valoir les limitations de l'équipe de fourgon de queue et la manière dont ses fonctions seront accomplies en son absence.

APPENDIX "A"

RAILWAY (CN AND CP) RESPONSES TO INTERVENTIONS CONCERNING FUNCTIONS OF THE REAR-END CREW

Functions of Rear-end Crew*		Railway Response*
Running Inspection (of train)		
No. 1	detection capabilities (sight, smell, hearing, motion perception)	- limited detection capabilities of rear-end crew due to curves, weather, etc. - rear-end crew has other duties therefore not constant detection but end-of-train device monitors continuously - trackside employees and detectors (HBDE and slide detectors) perform detection function
No. 2	detect dragging equipment - marks on crossing planks, ties and track, sparks, dust, pieces of equipment bridge damage	- see No. 1
No. 3	detect sticking brakes	- wayside hot wheel detectors perform this function

* This is a comprehensive list of rear-end crew functions as identified by the unions and all interested parties during the course of the hearings. The railway response is their indication of limitations of the rear-end crew and how the function would be performed in the absence of the rear- end crew.

N° 4	Détection de lignes de train disjointes	- Inspection à la tête de ligne en vue de dépister cette irrégularité	No. 4	detect broken train lines	- terminal inspection to detect this
N° 5	Détection des fuites dans les wagons-citernes	- Inspection à la tête de ligne en vue de dépister cette irrégularité	No. 5	detect leaking tank cars	- terminal inspection to detect this
N° 6	Détection des portes et des verrous ouverts des wagons couverts	- Inspection à la tête de ligne en vue de dépister ces irrégularités	No. 6	detect open boxcar doors and latches	- terminal inspection to detect this
N° 7	Détection des incendies à bord des trains	- Vue limitée de l'équipe de fourgon de queue	No. 7	detect fires on train	- limited sight of rear-end crew
N° 8	Détection des mouvements de lacet excessifs (ressorts brisés, etc.) (oscillation et balancement)		No. 8	detect excessive sway (broken springs, etc.) (oscillation, rock & roll)	
N° 9	Détection des roues brisées ou méplates (enrayées); rupture de l'essieu	- Inspection à la tête de ligne en vue de dépister ces irrégularités	No. 9	detect broken or flat (skidded) wheels; fractured axle	- terminal inspection to detect this
N° 10	Détection des boîtes chaudes - inspection visuelle afin de dépister la fumée, les flammes	- Vue limitée de l'équipe de fourgon de queue (nombre de wagons pouvant être perçu: 25/30, selon les conditions) - Les détecteurs latéraux de boîtes chaudes et de pièces traînantes exécutent cette fonction	No. 10	detect hot boxes - visual inspection for smoke, flames	- limited sight of rear-end crew (no. of cars that can be seen: 25-30, depends on conditions) - wayside HBDE detectors perform this function
N° 11	Détection de wagons qui ont déraillé et des accidents mettant en cause un véhicule et le train	- Voir n° 10	No. 11	detect derailed cars and vehicle-train accidents	- see No. 10
N° 12	Détection de chargements déplacés ou qui dépassent, désserrés, traînants ou qui sont tombés	- Inspection à la tête de ligne en vue de dépister ces irrégularités (habituellement en longueur)	No. 12	detect shifted loads, protruding loads, loose, dragging or fallen cargo	- terminal inspection to detect this (usually longitudinal)
N° 13	Détection des fixations désserrées (qui fendent l'air), des bâches traînantes	- Vue limitée de l'équipe de fourgon de queue - Inspection à la tête de ligne en vue de dépister ces irrégularités	No. 13	detect loose strapping (slicing through air), dragging tarpaulins	- limited sight or rear-end crew - terminal inspection to detect this
N° 14	Détection de bris de rails, déformations dues au soleil, dégradations légères ou affouillements	- Inspection à la tête de ligne en vue de dépister ces irrégularités	No. 14	detect broken rails, "sun kinks", "soft spots" or washouts	- track inspection to detect this

N° 15	Détection d'incendies le long de l'emprise, extinction	- Il revient à l'équipe de l'avant du train d'exécuter cette fonction
N° 16	Détection des aiguillages à ressort restés ouverts une fois le train passé (nettoyage)	- Le système est muni d'un dispositif de sécurité positive, et en certains endroits, est pourvu d'un réchauffeur d'aiguilles
Inspection au ralenti		
N° 17	Examen de l'équipement - traverser le train	- Sera encore effectué au besoin - L'inspection à la tête de ligne continuera à être effectuée
N° 18	S'assurer que les marchandises sont identifiées adéquatement (fiches/ documentation) - Fuite de matières dangereuses (ponts sans passerelle)	- Inspection à la tête de ligne aux fins de vérification - Documents des cabines et du fourgon de queue (informatisés) - S'arrêter en un autre endroit en effectuant les manoeuvres adéquates
N° 19	Détection des wagons attelés au train par erreur (formation des trains)	- Inspection à la tête de ligne en vue de dépister cette irrégularité
Retards lors de la traversée des passages à niveau		
N° 20	Le train doit être coupé à un passage à niveau pour laisser passer la circulation routière et les véhicules d'urgence	- Il n'est pas nécessaire de changer la pratique courante (un employé met pied à terre)
N° 21	Dégagement des passages à niveau lors du croisement des trains	- Utilisation d'un dispositif du module de queue servant à mesurer la distance parcourue
N° 22	Dégager la voie lors des arrêts aux passages à niveau (exempt d'ordre de marche au ralenti) - Passages à niveau des Prairies à tous les milles (Arrêt du train à deux passages à niveau simultanément)	- Calculé par le mécanicien au moyen d'un dispositif de mesure de la distance en vue de s'assurer que le passage à niveau est dégagé

No. 15	detect fires along right-of-way, and extinguishment	- head-end crew to perform this function
No. 16	detect spring switches remaining open after pull through (cleaning)	- the system is failsafe and some locations have switch heaters
Train pull-by inspection		
No. 17	view equipment equipment - walk length of train	- will still be done when required - terminal inspection will still be done
No. 18	ensure correct commodity ID (carding/ documentation) - leaking special D.C.'s (bridges without walkways)	- terminal inspection to ensure this - consist documents in cab & caboose (computerized) - stop elsewhere through proper train operation
No. 19	detect cars placed on train in error (marshalling)	- terminal inspection to detect this
Cutting crossings (delays)		
No. 20	cut crossing for traffic and emergency vehicles	- no change required to current practice (drop man off)
No. 21	crossings cleared for meeting trains	- use distance measuring device of end-of-train device
No. 22	ensure clear of crossing during stops (clear of slow orders) - Prairie crossing every 1 mi. (2 crossings simultaneous)	- calculated by enginemen using distance measuring device to ensure clear of crossing

Protection (automobilistes et piétons)			Protection (motorists and pedestrians)		
N° 23	Protection lors des manoeuvres en marche arrière	- Utilisation de radios (la *règle n° 103* et les *Règles de la Commission* sont toujours applicables)	No. 23	protection on reverse moves	- use radios (*Rule 103* and *Commission rules* still apply)
N° 24	Signalisations arrière (et torches) sont utilisées aux fins de protection en cas d'urgence, pour protéger les voies adjacentes, les détours (circulation sur les voies d'autres compagnies ferroviaires)	- Utilisation de radios	No. 24	rear flagging (and flares) protection for: - emergencies - adjacent track - detours (running on other RR's track)	- use radios
N° 25	Protection aux passages à niveau - mise en garde des automobilistes aux culs-de-sac	- La pratique actuelle d'exploitation des trains est adéquate - Les autres automobilistes peuvent aider	No. 25	protection at public crossings - alerting motorists at blind sidings	- current train operating practice if sufficient - other motorists to assist
Accidents			Accidents		
N° 26	Offre de l'aide aux victimes d'accidents	- L'équipe de l'avant du train est chargée de cette fonction	No. 26	offer assistance to accident victims	- head-end crew to perform this function
N° 27	Ranger et utiliser au besoin la trousse des premiers soins, la civière, les couvertures, etc. du fourgon de queue (approvisionnements) - Service d'ambulance (civière dans la cabine)	- Le matériel est placé dans la cabine à la disposition de l'équipe de l'avant du train	No. 27	store and use as required first aid, stretcher, blankets, etc. in van (supplies) - ambulance service (stretcher in cab)	- supplies placed in cab and at head-end crew's disposal
N° 28	Rendre compte des accidents survenus aux passages à niveau - Près de la queue du train	- Le personnel de l'avant du train est chargé d'exécuter cette fonction - Peu probable; dans 80 p. 100 des cas, ce sont les 10 premiers wagons qui sont en cause	No. 28	reporting crossing accidents - near tail-end	- head-end crew to perform this function - remote; 80% within 10 cars of head-end
N° 29	Accidents mettant en cause des piétons	- Mettre en garde les enfants du danger pres des voies	No. 29	pedestrian accidents	- warn children near tracks

N° 30	Aviser et rencontrer les équipes d'urgence et les secouristes - matières dangereuses: ne pas enlever la pièce et causer la fuite des citernes contenant des matières dangereuses - Équipe de l'avant tuée ou handicapée	- Le personnel de l'avant du train est chargé d'exécuter cette fonction - Peu probable	No. 30	notify and meet emergency people and assistance - w.r.t. D.C. - not wash off patch and rupture D.C. tanker - head-end crew killed or disabled	- head-end crew to perform this function - remote

Application du frein d'urgence des trains par l'équipe de queue

Emergency application of brakes from rear

N° 31	Application des freins par l'équipe de queue lors de la perte de la puissance de freinage à l'avant - Situations urgentes: les robinets ont été tournés (par des vandales) ou resserrement des boyaux d'air ou déraillement du train - Délai: 40 minutes pour parcourir la longueur du train et le protéger	- Peu probable; le moniteur de queue sera bientôt pourvu de cette option	No. 31	apply brakes from rear when braking capability at head-end lost - emergency situations: turned angle cocks (vandals) or pinched air hose or train derailment - delays: 40 min. to walk and protect	- remote; option of end-of-train device will will soon be available
N° 32	Application des freins d'urgence lorsque l'équipe de l'avant du train ne répond pas à la radio	- Voir n° 31 - Radios fiables	No. 32	emergency brake when head-end crew fail to respond to radio	- see No. 31 - reliable radios
N° 33	Application des freins d'urgence lorsque le train continue à rouler après interruption du contact, c'est-à-dire freins ABC et ABDW	- Prise en compte des jeux des attelages dans l'utilisation du dispositif de mesure de la distance - L'équipe de l'avant du train applique les freins	No. 33	emergency brake when train rolls after cut off, i.e. ABD and ABDW brakes	- slack accounted for in using distance measuring device - head-end to apply brakes
N° 34	Application des freins d'urgence en cas de collision avec un véhicule ou de collision imminente	- Voir n° 31 - Application des freins par l'équipe de l'avant du train	No. 34	emergency brake when vehicle crash has occurred or is imminent	- see No. 31 - head-end to apply brakes

Autres fonctions

Other duties

N° 35	Prendre la pression dans les canalisations de frein et transmettre le relevé par radio à l'équipe de l'avant du train	- Le moniteur de queue surveille cette fonction automatiquement et en permanence	No. 35	take and radio brake pipe pressure reading to head-end	- end-of-train device automatically and constantly monitors this

N° 36	Inspection des trains qui doublent	- L'équipe de l'avant du train est chargée d'exécuter cette fonction	No. 36	inspection of passing trains	- head-end crew to perform this function
N° 37	Échange de signaux avec les équipes de voie et le public, signaux qu'il aurait été impossible de communiquer par radio (heures de travail limitées des équipes de voie)	- Les équipes de l'avant du train doivent utiliser les radios	No. 37	exchange signals with track crews and public with no radio (limited hours of track crews)	- head-end crew to use radios
N° 38	Effectuer de petites réparations - dételer les wagons (les outils et les pièces, les extincteurs d'incendie etc. dans le fourgon de queue) - Réparations importantes: mise en route des wagons vers les voies de réparation (accessibles par les routes en été)	- L'équipe de l'avant du train est chargé de cette fonction	No. 38	make minor repairs - uncouple cars (tools and parts, fire extinguishers, etc. in van) - major repairs: cars set out for repair trucks (summer access from highways)	- head-end crew to perform this function
N° 39	Alignement des aiguillages par l'équipe de queue (changement manuel de l'aiguille)	- Alignement des aiguilles par l'équipe de l'avant du train au besoin, et les retards doivent être exceptionnels; Territoire balisé (sécurité positive) muni d'aiguillages automatiques	No. 39	lining switches from rear-end (change manual switch)	- head-end crew to line switches if need be and delays to be infrequent; signalized territory (failsafe) has automatic switches
N° 40	Effectue les essais de freins - essais n^{os} 1 et 2 - observe l'application des freins	- Le moniteur de queue fournit des données à l'équipe de l'avant du train - Pannes: une tous les 2 millions de milles	No. 40	perform brake tests - No. 1, No. 2 tests - view application of brakes	- end-of-train device will provide infor- to head-end crew - failures: 1 every 2 million miles
N° 41	Observation des signaux en cas de panne de signalisation	- L'équipe de l'avant du train est chargé d'exécuter cette fonction - Technique de la "sécurité positive" de la C.C.T.	No. 41	signal observation for signal failure	- head-end crew to perform this function - C.T.C. failsafe
N° 42	Communication par radio en cas de panne de la radio de l'avant du train	- Radios fiables; nombreuses radios de réserve	No. 42	radio communication in event of head-end radio failure	- reliable radios; numerous radios for backup

N° 43	Protection de l'équipe en cas de panne de moteur (conditions météorologiques difficiles)	- Plus de deux moteurs utilisés pour les trains d'essai	No. 43	protection of crew if engine failure (inclement weather)	- 2 or more engines for test trains
N° 44	Isoler les freins - inspection des trains	- L'équipe de l'avant du train est chargée de cette fonction	No. 44	cut-out "kicker" - inspect train	- head-end crew to perform this function
N° 45	Appliquer les freins à main en cas d'urgence (*RUE 112*) - Rupture de trains sur un pont sans passerelle	- L'équipe de l'avant du train est chargée de cette fonction	No. 45	set hand brakes in emergency (*UCOR 112*) - breakapart on bridge with no walkway	- head-end crew to perform this function
N° 46	Observation spéciale des wagons placés immédiatement avant le fourgon de queue - Wagons présentant des défauts comme les roues méplates - Wagons contenant des explosifs - Et wagons vétustes (épandeurs) etc.		No. 46	special observation of cars placed immediately ahead of caboose - cars with defects such as flat wheels - cars with explosives - also overage cars (spreaders), etc.	
N° 47	Surveiller l'équipe de l'avant du train - Se conformer au *RUE*	- Le chef de train placé dans la cabine est en meilleure position pour le faire	No. 47	check on head-end crew - compliance with *UCOR*	- conductor located in cab in a better position to do this
N° 48	Élément humain dans le fourgon de queue - Compétence et jugement de l'équipe du fourgon de queue	- (Erreur humaine également) - Compétence et jugement de l'équipe de l'avant du train	No. 48	human element in caboose - skills and judgment of rear-end crew	- (also human error) skills and judgment of head-end crew

APPENDICE "B"

COMITÉ DES TRANSPORTS PAR CHEMIN DE FER

AVIS D'AUDIENCE PUBLIQUE

RELATIVE à la requête présentée par Canadien Pacifique Limitée, en vue d'obtenir l'approbation des modifications aux *Règles 19, 19A, 90A et 102* du *Règlement nº 0-8* de la Commission canadienne des transports, *Règlement unifié d'exploitation*, C.R.C. 1978, chap. 1175;

RELATIVE à une requête présentée par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, en vue d'être dispensée de la *Règle 90A* du *Règlement nº 0-8* de la Commission canadienne des transports, *Règlement unifié d'exploitation*, C.R.C. 1978, chap. 1175; et

RELATIVE à un projet pour l'essai des trains circulant sans fourgon de queue afin d'expérimenter et de recueillir des données sur ce genre d'exploitation

Références nos 43757R90-A.1
43757R90-A.2

ATTENDU que le 4 juin 1984, à la conférence préalable à l'audience réunissant à Hull (Québec) toutes les parties intéressées, il a été convenu de former un groupe technique pour développer les paramètres pour l'essai des trains circulant sans fourgon de queue;

ATTENDU que le groupe technique a développé un plan pour l'essai des trains circulant sans fourgon de queue, dont copies sont disponibles sur demande auprès du Secrétaire du Comité des transports par chemin de fer; et

ATTENDU que le Comité des transports par chemin de fer a décidé de tenir une audience publique en vue de savoir si l'essai des trains circulant sans fourgon de queue devra être mis en oeuvre.

AVIS EST DONNÉ que le Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports tiendra une audience publique

APPENDIX "B"

RAILWAY TRANSPORT COMMITTEE

NOTICE OF PUBLIC HEARING

IN THE MATTER OF an application filed by Canadian Pacific Limited, for approval of amendments to *Rules 19, 19A, 90A and 102* of the Canadian Transport Commission's *Regulations No. 0-8, Uniform Code of Operating Rules*, C.R.C. 1978, c. 1175;

IN THE MATTER OF an application filed by the Canadian National Railway Company for relief from *Rule 90A* of the Canadian Transport Commission's *Regulations No. 0-8, Uniform Code of Operating Rules*, C.R.C. 1978, c. 1175; and

IN THE MATTER OF a plan to test the operation of cabooseless trains for the purpose of experimentation and the gathering of data on such an operation.

File Nos. 43757R90-A.1
43757R90-A.2

WHEREAS on June 4, 1984, at a pre-hearing conference convened in Hull, Quebec of all interested parties, it was agreed that a Technical Group be assembled to develop the parameters for the test operation of cabooseless trains;

WHEREAS the Technical Group developed a plan for the test operation of cabooseless trains, copies of which are available upon request to the Secretary of the Railway Transport Committee; and

WHEREAS the Railway Transport Committee has decided to hold a public hearing on the issue of whether the testing of cabooseless trains should be implemented.

TAKE NOTICE that a public hearing on the above-noted issue will be held by the Railway Transport Committee of the Canadian Transport

relativement à l'affaire susmentionnée qui commencera le lundi, 3 décembre 1984, à 10h de l'avant-midi, Salle Pontiac, Centre de conférence, Phase IV, Place du Portage, 140 Promenade du Portage, Hull (Québec).

Les personnes qui le désirent pourront présenter leur point de vue sur l'affaire précitée au cours de l'audience.

Les personnes qui ne peuvent assister à l'audience pourront présenter leurs commentaires par écrit au moins dix (10) jours avant la date de l'audience, en les faisant parvenir à:

M. John O'Hara
Secrétaire
Comité des transports par chemin de fer
Commission canadienne des transports
Ottawa (Ontario)
K1A 0N9

avec copie à:

M. Serge A. Cantin
Procureur général
Chemins de fer nationaux du Canada
C.P. 8100
Succursale "A"
Montréal (Québec)
H3C 3N4

et à:

M. John Bowles
Procureur général
Canadien Pacifique Limitée
C.P. 6042
Succursale "A"
Montréal (Québec)
H3C 3E4

Les parties et les intervenants peuvent soumettre des documents, témoigner ou intervenir devant la Commission soit en anglais, soit en français et le public peut s'attendre à suivre les délibérations de l'audience dans la langue officielle de son choix.

Les parties handicapées qui ont besoin d'installations ou de services spéciaux et qui entendent présenter des preuves ou prendre la parole à l'audience devront informer la Commission de leurs besoins au moins quinze (15) jours avant le

Commission commencing on Monday, December 3, 1984, at 10:00 A.M. in the Pontiac Room, Conference Centre, Phase IV, Place du Portage, 140 Promenade du Portage, Hull, Quebec.

All persons who wish to do so may present their views on the above-noted matter during the hearing.

Persons unable to attend the hearing may submit their views in writing by mailing same, at least ten (10) days prior to the date of the hearing to:

Mr. John O'Hara
Secretary
Railway Transport Committee
Canadian Transport Commission
Ottawa, Ontario
K1A 0N9

with a copy to:

Mr. Serge A. Cantin
General Solicitor
Canadian National Railway Company
P.O. Box 8100
Station "A"
Montreal, Quebec
H3C 3N4

and to:

Mr. John Bowles
General Solicitor
Canadian Pacific Limited
P.O. Box 6042
Station "A"
Montreal, Quebec
H3C 3E4

Any person wishing to appear and be heard in either of the two official languages may give evidence or address the Commission and expect to be able to follow the proceedings of the hearing in the official language of his or her choice.

Disabled parties who require particular facilities or services intending to give evidence or to address the Commission, should inform the Commission of those requirements at least fifteen (15) days in advance of the date of the

début de l'audience et la Commission fera son possible pour y satisfaire.

DATÉ ce 24e jour de septembre 1984.

John O'Hara
Secrétaire
Comité des transports par chemin de fer
Commission canadienne des transports
Ottawa (Ontario)
K1A 0N9
Tél: (819) 997-7046
Télex: 053-4254

hearing and the Commission will try to accommodate them.

DATED this 24th day of September, 1984.

J. O'Hara
Secretary
Railway Transport Committee
Canadian Transport Commission
Ottawa, Ontario
K1A 0N9
Tel: (819) 997-7046
Telex: 053-4254

APPENDICE "C"

COMITÉ DES TRANSPORTS PAR CHEMIN DE FER

AVIS D'AUDIENCE PUBLIQUE - MODIFICATION

RELATIVE à la requête présentée par Canadien Pacifique Limitée, en vue d'obtenir l'approbation des modifications aux *Règles 19, 19A, 90A et 102* du *Règlement nº 0-8* de la Commission canadienne des transports, *Règlement unifié d'exploitation*, C.R.C. 1978, chap. 1175;

RELATIVE à une requête présentée par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, en vue d'être dispensée de la *Règle 90A* du *Règlement nº 0-8* de la Commission canadienne des transports, *Règlement unifié d'exploitation*, C.R.C. 1978, chap. 1175; et

RELATIVE à un projet pour l'essai des trains circulant sans fourgon de queue afin d'expérimenter et de recueillir des données sur ce genre d'exploitation.

Références nos 43757R90-A.1
43757R90-A.2

AVIS EST DONNÉ que l'audience publique relative à l'affaire susmentionnée devant commencer le lundi, 3 décembre 1984, à 10h de l'avant-midi, dans la Salle Pontiac, Centre de Conférence, Phase IV, Place du Portage, Hull (Québec), a été prolongée conformément aux heures, dates et endroits suivants:

Les personnes qui ne peuvent assister à l'audience pourront présenter leurs commentaires, en français ou en anglais, au moins dix (10) jours avant la date de l'audience, en les faisant parvenir à:

M. John O'Hara
Secrétaire
Comité des transports par chemin de fer
Commission canadienne des transports
Ottawa (Ontario)
K1A 0N9

APPENDIX "C"

RAILWAY TRANSPORT COMMITTEE

NOTICE OF PUBLIC HEARING - AMENDMENT

IN THE MATTER OF an application filed by Canadian Pacific Limited, for approval of amendments to *Rules 19, 19A, 90A and 102* of the Canadian Transport Commission's *Regulations No. 0-8, Uniform Code of Operating Rules*, C.R.C. 1978, c. 1175;

IN THE MATTER OF an application filed by the Canadian National Railway Company for relief from *Rule 90A* of the Canadian Transport Commission's *Regulations No. 0-8, Uniform Code of Operating Rules*, C.R.C. 1978, c. 1175; and

IN THE MATTER OF a plan to test the operation of cabooseless trains for the purpose of experimentation and the gathering of data on such an operation.

File Nos. 43757R90-A.1
43757R90-A.2

TAKE NOTICE that the public hearing on the above-noted issue scheduled to begin on Monday, December 3, 1984 at 10:00 A.M. in the Pontiac Room, Conference Centre, Phase IV, Place du Portage, Hull, Quebec has been extended according to the following times, dates and places:

Persons unable to attend the hearing may submit their views, in English or French, by mailing same, at least ten (10) days prior to the date of the hearing to:

Mr. John O'Hara
Secretary
Railway Transport Committee
Canadian Transport Commission
Ottawa, Ontario
K1A 0N9

COMMENÇANT/ COMMENCING	ENDROIT/ LOCATION	ADRESSE/ ADDRESS
Mardi, le 11 décembre 1984 à 10h de l'avant-midi	Moncton (Nouveau-Brunswick)	Le Grand Salon Section A Hôtel Beauséjour 750 rue Main/
Tuesday, December 11, 1984 10:00 A.M.	Moncton, New Brunswick	Le Grand Salon Section A Beauséjour Hotel 750 Main Street
Mercredi, le 9 janvier 1985 à 10h de l'avant-midi	Winnipeg (Manitoba)	Salle de conférence n° 4 Centre de convention de Winnipeg 375 avenue York/
Wednesday, January 9, 1985 10:00 A.M.	Winnipeg, Manitoba	Meeting Room No. 4 Winnipeg Convention Centre 375 York Avenue
Lundi, le 14 janvier 1985 à 10h de l'avant-midi	Vancouver (Colombie-Britannique)	Salle Vancouver Island Hôtel Vancouver 900 rue Georgia ouest/
Monday, January 14, 1985 10:00 A.M.	Vancouver, British Columbia	Vancouver Island Room Hotel Vancouver 900 West Georgia Street

avec copie à:

M. Serge A. Cantin
Procureur général
Compagnie des chemins de fer
nationaux du Canada
C.P. 8100
Succursale "A"
Montréal (Québec)
H3C 3N4

et à:

M. John Bowles
Procureur général
Canadien Pacifique Limitée
C.P. 6042
Succursale "A"
Montréal (Québec)
H3C 3E4

Les personnes qui le désirent pourront présenter leur point de vue sur l'affaire précitée au cours de l'audience.

Les parties et les intervenants désireux de soumettre des documents, de témoigner ou d'intervenir devant la Commission, à Winnipeg et Vancouver, en français sont priés d'en aviser la Commission afin de lui permettre de prendre les dispositions nécessaires.

Les parties et les intervenants peuvent soumettre des documents, témoigner ou intervenir devant la Commission, à Moncton, soit en anglais, soit en français et ils peuvent s'attendre à suivre les délibérations des audiences dans la langue officielle de leur choix.

Les personnes projetant de présenter un résumé devront avoir, lors de l'audience, un minimum de dix (10) copies disponibles pour distribution.

Les parties handicapées qui ont besoin d'installations ou de services spéciaux et qui entendent présenter des preuves ou prendre la parole à l'audience devront informer la Commission de

with a copy to:

Mr. Serge A. Cantin
General Solicitor
Canadian National Railway Company
P.O. Box 8100
Station "A"
Montreal, Quebec
H3C 3N4

and to:

Mr. John Bowles
General Solicitor
Canadian Pacific Limited
P.O. Box 6042
Station "A"
Montreal, Quebec
H3C 3E4

All persons who wish to do so, may present their views on the above-mentioned matter during the hearing.

Any party wishing to give evidence or to address the Commission, in Winnipeg and Vancouver, in French is requested to inform the Commission in order that the necessary arrangements can be made.

Any party wishing to appear and be heard in either of the two official languages, in Moncton, may give evidence or address the Commission and expect to be able to follow the proceedings of the hearing in the official language of his or her choice.

Any person proposing to present a written brief to the Commission is requested to have a minimum of ten (10) copies available for distribution at that time.

Disabled parties who require particular facilities or services intending to give evidence or to address the Commission, should inform the Commission of those requirements at least 15

leurs besoins au moins 15 jours avant le début de l'audience et la Commission fera son possible pour y satisfaire.

DATÉ ce 16e jour de novembre 1984.

John O'Hara
Secrétaire
Comité des transports
par chemin de fer
Commission canadienne
des transports
Ottawa (Ontario)
K1A 0N9
Tél: (819) 997-7046
Télex: 053-4254

days in advance of the date of the Hearing and the Commission will try to accommodate them.

DATED this 16th day of November 1984.

J. O'Hara
Secretary
Railway Transport
Committee
Canadian Transport
Commission
Ottawa, Ontario
K1A 0N9
Tel: (819) 997-7046
Telex: 053-4254

Relative à l'avis déposé par la Consolidated Rail Corporation qui se propose d'acquérir certaines propriétés louées à bail et actions de la St. Lawrence and Adirondack Railway Company, en vertu des dispositions de l'article 27 de la Loi nationale sur les transports.

Répertorié: Consolidated Rail Corporation (Re)

Comité des transports par chemin de fer: D.H. Jones, c.r. (président), M.D. Armstrong et R.M. March *.

Date de la décision: le 3 décembre 1985
Dossier nº: 49849.1

Transport par chemin de fer - Projet d'acquisition - Intérêt public - Concurrence.

Le 5 mars 1976, la Consolidated Rail Corporation (ci-après Conrail) déposait auprès du Comité des transports par chemin de fer (ci-après Comité) un avis affichant son intention d'acquérir certains intérêts dans la St. Lawrence and Adirondack Railway Company (ci-après St. Lawrence and Adirondack), la Canada Southern Railway Company, la Detroit River Tunnel Company et la Niagara River Bridge Company.

En avril 1983, Conrail signait une entente avec la Compagnie des chemins de fer du Canada et le Canadien Pacifique Limitée touchant l'achat et la vente des trois dernières compagnies ferroviaires ci-haut mentionnées, à l'exclusion de la St. Lawrence and Adirondack.

Le 13 décembre 1984, le Comité décidait de ne pas refuser la demande de Conrail datée du 5 mars 1976 ainsi que l'entente d'avril 1983 en ce qui concernait ces trois compagnies ferroviaires.

En l'occurrence, le Comité devait donc analyser l'avis initial par Conrail concernant l'acquisition de certains biens de la St. Lawrence and Adirondack en vue de déterminer si elle restreindrait indument la concurrence ou porterait autrement préjudice à l'intérêt public, aux termes de l'article 27 de la Loi nationale sur les transports.

---

* Décédé le 24 décembre 1981.

In the matter of a notice of proposed acquisition by the Consolidated Rail Corporation of certain leasehold and stock interests in the St. Lawrence and Adirondack Railway Company pursuant to the provisions of section 27 of the National Transportation Act.

Indexed as: Consolidated Rail Corporation (Re)

Railway Transport Committee: D.H. Jones, Q.C. (Chairman), M.D. Armstrong and R.M. March *.

Date of Decision: December 3, 1985.
File No.: 49849.1

Railway Transport - Proposed Acquisitions - Public interest - Competition.

On March 5, 1976, the Consolidated Rail Corporation (hereinafter Conrail) gave notice to the Railway Transport Committee (hereinafter Committee) of its proposed acquisition of certain interests in the St. Lawrence and Adirondack Railway Company (hereinafter St. Lawrence and Adirondack), the Canada Southern Railway Company, the Detroit River Tunnel Company and the Niagara River Bridge Company.

In April of 1983, Conrail signed an agreement with the Canadian National Railway Company and Canadian Pacific Limited for the purchase and sale of the last three above-mentioned railway companies, with the exclusion of the St. Lawrence and Adirondack.

On December 13, 1984, the Committee decided not to disallow Conrail's application, dated March 5, 1976 and the April 1983 agreement pertaining to these same three companies.

In this matter, the Committee had to consider the original notice by Conrail of its proposal to acquire certain interests in the St. Lawrence and Adirondack to determine if it would unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest, pursuant to section 27 of the National Transportation Act.

---

* Deceased December 24, 1981.

Décision: *Le Comité n'a pas refusé l'acquisition projetée.*

Eu égard à la question d'intérêt public, le Comité a examiné le service ferroviaire sur la ligne de la St. Lawrence and Adirondack, le bien-être des employés visés par la transaction et la position financière de Conrail. Au terme de cette analyse, le Comité a reconnu que les activités ferroviaires sur cette ligne témoignaient d'une exploitation viable et que Conrail était maintenant une compagnie rentable. De plus, Conrail n'envisageait pas de modifier le taux d'emploi actuel sur cette ligne. L'acquisition proposée ne risquait donc pas de causer un préjudice aux employés canadiens de Conrail. Par ailleurs, le Comité a jugé que rien au dossier n'avait révélé que l'acquisition projetée restreindrait indûment la concurrence.

Le Comité a donc conclu que l'acquisition ne causerait pas préjudice à l'intérêt public et ne nuirait pas indûment à la concurrence.

Décisions et ordonnances citées

Décision provisoire du C.T.C.F., datée du 14 mars 1980.
Décision provisoire du C.T.C.F., datée du 13 août 1981.
Décision du C.T.C.F., datée du 13 décembre 1984.

Lois citées

Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 27.
Regional Rail Reorganization Act of 1973, 45 U.S.C., chap. 16 (1982).

Decision: *The Committee did not disallow the proposed acquisition.*

With respect to the public interest issue, the Committee examined the train service on the St. Lawrence and Adirondack, the welfare of the employees and Conrail's corporate position. The Committee found that the traffic on the St. Lawrence and Adirondack was sufficient to sustain the operations on that line and that Conrail had become a profitable railway. In addition, Conrail did not intend to alter the current employment level. Therefore, the proposed acquisition would not detrimentally affect the Canadian employees of Conrail. On the other hand, the Committee was of the opinion that there was no evidence that competition would be unduly restricted as a result of the subject acquisition.

Consequently the Committee decided that the proposed acquisition would not unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest.

Decisions and Orders referred to

R.T.C. Interim Decision, dated March 14, 1980.

R.T.C. Interim Decision, dated August 13, 1981.

R.T.C. Decision, dated December 13, 1984.

Statutes referred to

National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 27.
Regional Rail Reorganization Act of 1973, 45 U.S.C., c. 16 (1982).

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Historique	548
Les éléments d'actif visés par la requête	551
Description de la propriété visée	552
Questions d'intérêt public	552
Service ferroviaire	553
Employés	554
Situation de la société Conrail	554
La concurrence	555
Intervenants	555
Association des transports d'Adirondack	555
Adirondack Rail Revitalization Steering Committee	555
Canadien Pacifique Limitée	555
Elkem Metal Canada Inc.	555
Gouvernement du Québec	556
Réponse de Conrail aux intervenants	556
Gouvernement du Québec	556
Conclusions	556
Décision	557
Annexe	558

TABLE OF CONTENTS

	Page
Background	548
The Assets Subject to the Application	551
Description of the Property	552
Public Interest Issues	552
Train Service	553
Employees	554
Conrail's Corporate Position	554
Competition Issue	555
Intervenors	555
Adirondack Transportation Association	555
Adirondack Rail Revitalization Steering Committee	555
Canadian Pacific Limited	555
Elkem Metal Canada Inc.	555
Government of Quebec	556
Conrail's Response to Intervenors	556
Government of Quebec	556
Conclusions	556
Decision	557
Appendix	559

DÉCISION

Entendue à Ottawa (Ontario) les 7, 8, 9, 10, 11, 14 et 15 mars 1977 et à Toronto (Ontario) les 20, 21, 22, 26, 27, 28 et 29 juin 1978.

HISTORIQUE

Le 5 mars 1976, la Consolidated Rail Corporation (ci-après Conrail) a avisé le Comité des transports par chemin de fer qu'elle se proposait d'acquérir certains biens canadiens des syndics de la Penn Central Transportation Company (Penn Central) et du syndic de la Michigan Central Railroad Company (Michigan Central) en vertu des dispositions de l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports* (*L.N.T.*). Ces biens comprenaient des propriétés louées à bail, des actions et d'autres intérêts des quatre compagnies suivantes:

1. la St. Lawrence and Adirondack Railway Company (ci-après la St. Lawrence and Adirondack);

DECISION

Heard at Ottawa, Ontario, March 7, 8, 9, 10, 11, 14 and 15, 1977 and at Toronto, Ontario, June 20, 21, 22, 26, 27, 28 and 29, 1978.

BACKGROUND

The Consolidated Rail Corporation (Conrail) gave notice to the Railway Transport Committee on March 5, 1976 of its proposed acquisition of certain Canadian properties from the Trustees of the Penn Central Transportation Company (Penn Central) and the Trustee of the Michigan Central Railroad Company (Michigan Central) pursuant to the provisions of section 27 of the *National Transportation Act* (*N.T.A.*). The property consisted of leasehold, stock and other interests in four companies:

1. the St. Lawrence and Adirondack Railway Company (St. Lawrence and Adirondack);

2. la Canada Southern Railway Company;

3. la Detroit River Tunnel Company; et

4. la Niagara River Bridge Company.

À la suite d'une longue enquête et d'audiences publiques tenues en mars 1977 et en juin 1978, nous avons conclu qu'il n'était pas dans l'intérêt public de rendre une décision définitive au sujet de cette acquisition. Nous avons ainsi rendu des *décisions provisoires le 14 mars 1980 et le 13 août 1981*.

Dans notre première *décision datée du 14 mars 1980*, nous avions choisi de prolonger notre enquête puis ordonné à Conrail de continuer l'exploitation des biens en question. La compagnie était également tenue de nous soumettre un plan qui saurait résoudre de façon satisfaisante les problèmes suivants que nous estimions d'intérêt public:

1. le service ferroviaire assuré sur les lignes de la division canadienne de Conrail et de la St. Lawrence and Adirondack Railway;

2. les employés canadiens de Conrail et la sécurité d'emploi relative aux activités canadiennes de Conrail;

3. la mise en circulation de wagons de marchandises sur les lignes de la Canada Southern Railway à l'intention des expéditeurs de grain; et

4. la position de la société Conrail en matière d'intérêt public.

Dans notre *décision du 13 août 1981*, nous soulignions que Conrail avait refusé de satisfaire aux conditions établies dans la *décision de 1980*:

> Bien que tous s'apitoient sur le sort de Conrail aux prises présentement avec une situation difficile, cela ne change en rien le fait que la compagnie n'a pas répondu aux espérances du Comité ni dans son plan déposé en septembre 1980, ni dans aucune de ses activités avant ou après cette date. Le Comité doit tenir compte de toutes ces circonstances en vue de prendre une décision

2. the Canada Southern Railway Company;

3. the Detroit River Tunnel Company; and

4. the Niagara River Bridge Company.

After a lengthy investigation and public hearings during March of 1977 and June of 1978, we felt that it was not in the public interest to make a final determination on this matter. Accordingly, we rendered *interim Decisions on March 14, 1980 and August 13, 1981*.

In the first *Decision dated March 14, 1980*, we decided to extend our investigation and Conrail was directed not only to continue operation of the properties but to submit a plan which would satisfactorily resolve the following problems and obstacles which were identified as elements of the public interest:

1. train service on the Canada Division of Conrail and on the St. Lawrence and Adirondack Railway;

2. the Canadian employees of Conrail and job protection on the Canadian operations of Conrail;

3. car supply to grain shippers on the Canada Southern Railway; and

4. Conrail's corporate position with respect to the public interest.

In the *August 13, 1981 Decision*, we noted the lack of willingness on Conrail's part to meet the conditions laid down in the *1980 Decision*:

> While all can sympathize with Conrail in its present predicament, this does not alter the fact that the company has not met the expectations of the Committee either in its Plan filed in September 1980, or in any of its activities before or since. It is in all these circumstances that the Committee must consider what decision to make in the light of the current situation and with the great

à la lumière de la situation actuelle et de la grande incertitude régnant au sujet de l'avenir, à court et à long terme, du réseau de Conrail.

À l'époque, nous étions d'avis que Conrail devait "exploiter elle-même les propriétés canadiennes ou ... présenter une compagnie qui s'en chargera, et tout cela conformément aux termes et aux conditions acceptables par le Comité." Nous avons donc encore une fois reporté la décision à savoir si nous refusions ou ne refusions pas l'acquisition projetée par Conrail.

En avril 1983, Conrail a signé avec la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et Canadien Pacifique Limitée, agissant en société, une entente visant l'achat et la vente d'actions, de propriétés louées à bail et d'autres intérêts de la Detroit River Tunnel Company, de la Canada Southern Railway Company et de la Niagara River Bridge Company. Comme la St. Lawrence and Adirondack n'était pas visée par cette entente, elle a été exclue de l'enquête et de l'audience tenues en vertu de l'article 27 de la *L.N.T.*

Dans notre *décision du 13 décembre 1984* relative à l'acquisition projetée par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et Canadien Pacifique Limitée, nous faisions ainsi ressortir la distinction entre les biens de l'Ontario et ceux du Québec:

> ... nous sommes d'avis que les pouvoirs conférés par l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports* nous permettent de traiter séparément les différentes parties du projet d'acquisition... Nous concluons que l'acquisition d'intérêts dans la St. Lawrence and Adirondack Railway Company proposée par Conrail n'est pas reliée à l'exploitation des propriétés ontariennes et le Comité s'en occupera ultérieurement.

Le 13 décembre 1984, nous avons décidé de ne pas refuser à Conrail l'autorisation d'acquérir les intérêts dans la Detroit River Tunnel Company, la Canada Southern Railway Company et la Niagara River Bridge Company.

Dans une autre *décision datée du 13 décembre 1984*, nous avons décidé de ne pas refuser à la Compagnie des chemins de fer

uncertainty as to both the short and long term future of the Conrail System.

Our view at that time was that Conrail should "... operate the Canadian properties itself or produce an entity that will do so, in either event under terms and conditions satisfactory to the Committee". So again, a final Decision either disallowing or not disallowing the proposed acquisition by Conrail was withheld.

Subsequently, in April of 1983, Conrail signed an agreement with the Canadian National Railway Company and Canadian Pacific Limited in partnership, for the purchase and sale of shares, leases and other interests in the Detroit River Tunnel Company, the Canada Southern Railway Company, and the Niagara River Bridge Company. Since the St. Lawrence and Adirondack property was not part of this agreement, it was excluded from the investigation and hearing under section 27 of the *N.T.A.* which followed.

We made note of this distinction between the Ontario and Quebec properties in our *December 13, 1984* Decision concerning the proposed acquisition by the Canadian National Railway Company and Canadian Pacific Limited by stating that:

> ... it is our opinion that our powers under section 27 of the *National Transportation Act* enable us to deal with the various parts of a proposed acquisition separately... We conclude that Conrail's proposed acquisition of interests in the St. Lawrence and Adirondack Railway Company is not operationally connected to the Ontario properties, and it will be dealt with by the Committee at a later date.

On December 13, 1984 we decided not to disallow Conrail from acquiring the Detroit River Tunnel Company, the Canada Southern Railway Company and the Niagara River Bridge Company interests.

In another *Decision dated December 13, 1984* we decided not to disallow the Canadian National Railway Company and Canadian

nationaux du Canada et à Canadien Pacifique Limitée, agissant en société, d'acquérir ces trois mêmes compagnies de Conrail. Des pétitions ont été déposées auprès du gouverneur en conseil à la suite de cette décision, mais celle-ci a été confirmée le 2 avril 1985.

Par conséquent, il reste maintenant à examiner, conformément à l'article 27 de la *L.N.T.*, l'avis initial déposé par Conrail en vue d'acquérir des intérêts dans la St. Lawrence and Adirondack Railway Company. Étant donné la longue période qui s'est écoulée depuis le début de notre enquête, nous avons publié dans la *Gazette du Canada* du 10 août 1985 un avis faisant état de notre intention d'étudier à nouveau ce projet d'acquisition. Nous avons également envoyé un avis à toutes les parties intéressées le 16 juillet 1985.

LES ÉLÉMENTS D'ACTIF VISÉS PAR LA REQUÊTE

Conrail se propose d'acquérir les biens suivants:

1. l'intérêt de Penn Central dans les propriétés louées à bail de la St. Lawrence and Adirondack Railway Company. Ces dernières font l'objet d'un contrat conclu le 2 novembre 1936 entre la St. Lawrence and Adirondack Railway Company (le bailleur) et la New York Central Railroad Company (le preneur). En vertu de ce contrat, le bailleur loue au preneur, pour une durée de 99 années à compter du 1er janvier 1937, la totalité de ses propriétés ferroviaires, tous les droits que lui confèrent certains contrats de location et ententes d'exploitation de la voie ainsi que d'autres droits et intérêts. Le 1er février 1968, le preneur, soit la New York Central Railroad Company, a fusionné avec la Pennsylvania Railroad Company, après quoi cette dernière est devenue la Penn Central Transportation Company (Penn Central);

2. la participation de Penn Central dans la St. Lawrence and Adirondack Railway Company, c'est-à-dire toutes les actions émises et en circulation de cette dernière.

Pacific Limited in partnership from acquiring the same three properties from Conrail. This decision was the subject of petitions to the Governor in Council but was upheld on April 2, 1985.

Therefore, it remains to review the original notice by Conrail of its proposal to acquire the interests in the St. Lawrence and Adirondack Railway Company as required under section 27 of the *N.T.A.* In view of the length of time which had elapsed since the investigation began, notice of our renewed consideration of this proposed acquisition was published in the *Canada Gazette* on August 10, 1985. We also sent notifications on July 16, 1985 to all parties who had expressed an interest in this matter.

THE ASSETS SUBJECT TO THE APPLICATION

The assets which Conrail proposes to acquire are as follows:

1. the leasehold interest of Penn Central in the St. Lawrence and Adirondack Railway Company. The leasehold interest of Penn Central in the St. Lawrence and Adirondack Railway Company is that set forth in the lease dated November 2, 1936, between the St. Lawrence and Adirondack Railway Company, as lessor and the New York Central Railroad Company, as lessee, whereunder the lessor leased to the lessee for 99 years from January 1, 1937, the lessor's whole railway and branches, together with all its rights under certain leases and trackage agreements and certain other rights and interests. The lessee, New York Central Railroad Company, was merged with the Pennsylvania Railroad Company on February 1, 1968, and the name of the Pennsylvania Railroad Company was subsequently changed to the Penn Central Transportation Company; and

2. the stock interest of Penn Central in the St. Lawrence and Adirondack Railway Company, which comprises of all of its issued and outstanding shares.

Au moment où Conrail se proposait de réaliser cette acquisition, ces éléments d'actif et intérêts étaient contrôlés par les syndics de Penn Central, compagnie ferroviaire insolvable des États-Unis.

En vertu de la *U.S. Regional Rail Reorganization Act* et du *Final System Plan*, la *U.S. Special Court* a ordonné que certains éléments d'actif et intérêts ferroviaires soient transférés à Conrail, sous réserve de l'approbation de l'organisme de réglementation compétent du Canada. Le 1er avril 1976, les actions et les propriétés louées à bail que possédait Penn Central dans la St. Lawrence and Adirondack Railway Company ont été cédées à Conrail.

DESCRIPTION DE LA PROPRIÉTÉ VISÉE

La St. Lawrence and Adirondack Railway Company exploite un tronçon d'environ 57 milles situé entre Malone (New York) et Adirondack Junction qui se trouve sur la rive sud du fleuve Saint-Laurent dans le Grand Montréal (Québec) (voir l'appendice ci-après). Elle loue une partie de ce tronçon, mais elle est propriétaire de la ligne qui part de Malone (New York) et traverse la frontière internationale jusqu'à Valleyfield (Québec). Cependant, en 1982, Conrail reçoit l'approbation de l'Interstate Commerce Commission d'abandonner l'exploitation de sa ligne ferroviaire comprise entre Malone (New York) (point milliaire 0,00) et la frontière internationale (New York) (point milliaire 10,25). Le tronçon de 12,76 milles entre Valleyfield et Beauharnois (Québec) appartient à la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada qui le loue à la St. Lawrence and Adirondack. Le contrat de location confère au preneur le droit exclusif d'utiliser la ligne et prévoit que celui-ci doit lui-même assumer les dépenses d'entretien du tronçon. La partie de la voie située entre Beauharnois et Adirondack Junction, soit une distance de 14,5 milles environ, appartient à la St. Lawrence and Adirondack. À partir d'Adirondack Junction, Conrail possède les droits d'exploitation ferroviaire et fait circuler des trains sur les lignes de Canadien Pacifique Limitée jusqu'à la gare de triage Saint-Luc et la gare Windsor de Montréal. La St. Lawrence and Adirondack ne possède ni wagon ni locomotive.

QUESTIONS D'INTÉRÊT PUBLIC

L'article 27 de la *L.N.T.* porte que la Commission doit tenir compte de deux points

At the time of Conrail's proposed acquisition these assets and interests were controlled by the trustees of Penn Central which is an insolvent railway in the United States.

Pursuant to the terms of the *U.S. Regional Rail Reorganization Act* and the *Final System Plan*, certain railway assets and interests were designated under the authority of the U.S. Special Court to be transferred to Conrail, subject to the necessary Canadian regulatory approvals. On April 1, 1976 the Penn Central stock and leasehold interests in the St. Lawrence and Adirondack Railway Company were conveyed to Conrail.

DESCRIPTION OF THE PROPERTY

The St. Lawrence and Adirondack Railway Company consists of a combination of roughly 57 miles of owned and leased trackage, between Malone, New York and Adirondack Junction, on the south shore of the St. Lawrence River, in Greater Montreal, Quebec (see Appendix). The St. Lawrence and Adirondack owns the line of railway from Malone, N.Y. across the international border, to Valleyfield, Quebec. However, Conrail received approval from the Interstate Commerce Commission in 1982 to abandon the operation of its rail line between Malone, N.Y. (Milepost 0.0) and the international border, N.Y. (Milepost 10.25). The 12.76 mile portion of railway line between Valleyfield and Beauharnois, Quebec, is owned by the Canadian National Railway Company and leased to the St. Lawrence and Adirondack under terms whereby the lessee is the exclusive user of the line and is responsible for maintenance of this section of trackage at its own expense. The section of railway between Beauharnois and Adirondack Junction, which is approximately 14.5 miles long, is owned by the St. Lawrence and Adirondack. From Adirondack Junction, Conrail has trackage rights and operates trains across the lines of Canadian Pacific Limited into both St. Luc Yard and Windsor Station, Montreal. The St. Lawrence and Adirondack owns neither cars nor locomotives.

PUBLIC INTEREST ISSUES

Section 27 of the *N.T.A.* refers to two areas with which the Commission must concern itself

principaux lorsqu'elle rend ses décisions; elle doit se demander premièrement si l'acquisition projetée restreindra indûment la concurrence et, deuxièmement, si elle portera préjudice à l'intérêt public.

Dans nos décisions provisoires touchant la St. Lawrence and Adirondack, nous avions cerné plusieurs questions d'intérêt public qui, à notre avis, devaient être résolues avant que nous puissions rendre notre décision définitive. Dans la présente décision, nous étudierons tout d'abord les trois questions suivantes d'intérêt public qui touchent tout particulièrement la St. Lawrence and Adirondack Railway:

1. le service ferroviaire assuré sur la ligne de la St. Lawrence and Adirondack;

2. les employés canadiens de Conrail et la sécurité d'emploi relative aux activités canadiennes de Conrail; et

3. la position de la société Conrail en matière d'intérêt public.

SERVICE FERROVIAIRE

En bordure de la ligne ferroviaire de la St. Lawrence and Adirondack, on compte au total 14 industries à Valleyfield, à Beauharnois et à Huntingdon (Québec), où Conrail livre et ramasse des envois. Les marchandises reçues comprennent surtout des matières premières telles le sable, le sel, la glaise, le béton, le verre, la pierre et les produits chimiques (produits analogues). Parmi les marchandises expédiées se trouvent des produits métallurgiques, des matières dangereuses et des produits forestiers. Il semble que ce trafic, qui constitue le quart environ du trafic total acheminé sur la ligne, soit à lui seul suffisant pour justifier les activités de la St. Lawrence and Adirondack.

Les trois quarts du trafic acheminé sur cette ligne ferroviaire correspondent à du trafic direct ou en transit dont les points de départ et d'arrivée sont situés ailleurs que sur la ligne de la St. Lawrence and Adirondack. Si le pourcentage du trafic en transit est si élevé, c'est que Conrail se sert de la ligne de la St. Lawrence and Adirondack pour transiter ses marchandises entre les États-Unis et la région de Montréal.

when rendering its Decision: first, whether or not the proposed acquisition will unduly restrict competition; and second, whether or not the proposed acquisition will be otherwise prejudicial to the public interest.

In the previous interim Decisions involving the St. Lawrence and Adirondack we identified several public interest issues which we felt had to be resolved before a final determination could be made. These public interest issues will be examined first. Those pertaining to the St. Lawrence and Adirondack Railway are the following:

1. train service on the St. Lawrence and Adirondack;

2. the Canadian employees of Conrail and job protection on the Canadian operations of Conrail; and

3. Conrail's corporate position with respect to the public interest.

TRAIN SERVICE

There are fourteen industries situated on the St. Lawrence and Adirondack in the towns of Valleyfield, Beauharnois and Huntingdon, Quebec where Conrail picks up or delivers shipments. Commodities destined to these towns are primarily raw materials such as sand, salt, clay, concrete, glass, stone and chemicals (allied products). Commodities which Conrail picks up from these towns include metal products, hazardous materials, lumber and wood products. It appears that this traffic on its own is sufficient to sustain the operations of the St. Lawrence and Adirondack. These movements comprise approximately one quarter of the total St. Lawrence and Adirondack traffic.

Three quarters of the traffic over the St. Lawrence and Adirondack is overhead or through traffic originating on a line other than the St. Lawrence and Adirondack and destined to a line other than the St. Lawrence and Adirondack. The railway is Conrail's link for its U.S. movements to and from the Montreal area, and thus generates this large proportion of overhead traffic. The composition of overhead

Ce trafic se compose principalement de pâtes et papiers, de produits analogues, de produits métallurgiques de première transformation et, à un degré moindre, de matières dangereuses. Les recettes provenant du trafic en transit et du trafic reçu et expédié sur la ligne de la St. Lawrence and Adirondack en assurent une exploitation viable.

Au cours des cinq dernières années, la charge (en tonnes) des wagons acheminés sur la St. Lawrence and Adirondack a augmenté d'environ 60 p. 100 au total. Bien que cette tendance à la hausse ait quelque peu fluctué, les recettes, elles, se sont accrues de façon soutenue. Compte tenu de ces faits, les perspectives d'avenir de la St. Lawrence and Adirondack s'annoncent encourageantes.

EMPLOYÉS

À l'heure actuelle, 54 personnes travaillent à plein temps ou comme personnel de soutien au service de Conrail au Québec. Parmi ces employés, on compte 40 Américains, 13 Canadiens et une personne à double citoyenneté.

Les fluctuations enregistrées au fil des ans entre le trafic et les taux d'emploi ont été généralement constantes pour la St. Lawrence and Adirondack. Conrail prévoit d'avoir besoin à peu près du même nombre d'employés qu'à l'heure actuelle pour exploiter la ligne de la St. Lawrence and Adirondack car le trafic qui y est acheminé est assez stable et demeurera vraisemblablement ainsi.

SITUATION DE LA SOCIÉTÉ CONRAIL

Le Comité s'inquiétait de la position de la société Conrail relativement à la St. Lawrence and Adirondack au moment où Conrail était en phase de transition et que ses perspectives d'avenir s'annonçaient plutôt précaires. Cependant, depuis 1980-1981, Conrail est devenue une compagnie ferroviaire rentable aux États-Unis, et elle continue de tirer des gains de ses activités sur la ligne de la St. Lawrence and Adirondack.

Dans ses décisions provisoires, le Comité envisageait avec inquiétude la possibilité que Conrail absorbe la Delaware and Hudson Railroad. En pareil cas, Conrail aurait pu exploiter son service sur la ligne de la Delaware and Hudson entre Albany et Buffalo (New York) plutôt que sur sa ligne entre Syracuse (New York) et Montréal, qui comprend la

traffic is predominantly pulp and paper, allied products, primary metal products and to a lesser extent, hazardous materials. The additional revenue from overhead traffic combined with the traffic originating on and/or destined to the St. Lawrence and Adirondack results in the railway being a viable operation.

The trend on the St. Lawrence and Adirondack over the past five years has been an increase in tonnage of approximately sixty percent in total. Although there has been some fluctuation in this upward trend in terms of tonnage, revenue has steadily increased. Based on this history the outlook for the St. Lawrence and Adirondack is considered to be encouraging.

EMPLOYEES

There are currently fifty-four employees engaged in a full-time or support capacity on Conrail's operations in Quebec. Forty of these employees are American, thirteen are Canadian and one has dual citizenship.

The historical fluctuations between traffic and employment levels on the St. Lawrence and Adirondack are generally consistent. Conrail predicts that its employee requirements for the St. Lawrence and Adirondack will be approximately the same as those which currently exist, since the railway's traffic has been reasonably stable and is expected to remain so.

CONRAIL'S CORPORATE POSITION

A previous concern of the Committee with respect to Conrail's corporate position as it affected the St. Lawrence and Adirondack involved the period of transition that Conrail was undergoing and its somewhat precarious future. However, since 1980-81 Conrail has become a profitable railway in the United States and it remains profitable on the St. Lawrence and Adirondack.

A second concern the Committee expressed in its interim Decisions was the possibility of Conrail absorbing the Delaware and Hudson Railroad. This could have resulted in Conrail operating over the Delaware and Hudson between Albany, New York and Buffalo, New York instead of over its line between Syracuse, New York and Montreal, which includes the

St. Lawrence and Adirondack. Cependant, la United States Railway Association a récemment confirmé que ni elle-même ni aucun autre organisme ou direction du gouvernement américain n'envisageaient ce projet.

LA CONCURRENCE

Le Comité n'a en main aucune preuve qui puisse le porter à croire que les activités de la St. Lawrence and Adirondack changeront, et aucune des parties n'a laissé supposer que la concurrence serait indûment restreinte par suite de l'acquisition projetée.

Conrail exploite son service sur la St. Lawrence and Adirondack depuis le 1er avril 1976. La poursuite de ses activités sur ce tronçon dépend dans une certaine mesure des ententes qu'elle a conclues avec la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada pour circuler sur les lignes de cette compagnie entre Valleyfield et Beauharnois et aussi entre Massena et Huntingdon. Rien ne prouve que ces ententes nuiraient à l'acquisition projetée.

INTERVENANTS

Quatre parties ont exprimé leur intérêt soutenu à l'égard de l'acquisition projetée de la St. Lawrence and Adirondack.

ASSOCIATION DES TRANSPORTS D'ADIRONDACK

ADIRONDACK RAIL REVITALIZATION STEERING COMMITTEE

Ces deux groupes ont écrit au Comité pour lui faire savoir qu'ils s'opposaient à l'acquisition projetée, mais ils n'ont pas du tout expliqué les motifs de leur objection ni répondu à notre demande de renseignements plus détaillés.

CANADIEN PACIFIQUE LIMITÉE

Canadien Pacifique Limitée a déposé une intervention à l'appui de la requête de Conrail visant l'acquisition projetée de la St. Lawrence and Adirondack.

ELKEM METAL CANADA INC.

Située à Beauharnois (Québec), la compagnie Elkem demande à Conrail de faire le

St. Lawrence and Adirondack. The United States Railway Association has recently confirmed that such an option is not under consideration by itself or any other agency or branch of the United States government.

COMPETITION ISSUE

The Committee has no evidence to suggest that any changes will be made to the operations of the St. Lawrence and Adirondack and no party has suggested that competition could be unduly restricted as a result of the subject acquisition.

Conrail has been operating over the St. Lawrence and Adirondack since its inception on April 1, 1976. Its continuation of this operation is dependent to some extent on its running rights agreements with Canadian National Railway Company to run over Canadian National Railway Company lines between Valleyfield and Beauharnois and also between Massena and Huntingdon. We have no evidence before us to suggest that these agreements would affect the subject acquisition in any detrimental way.

INTERVENORS

There were four parties who expressed a continuing interest in the proposed acquisition of the St. Lawrence and Adirondack.

ADIRONDACK TRANSPORTATION ASSOCIATION

ADIRONDACK RAIL REVITALIZATION STEERING COMMITTEE

Both of the above groups wrote to the Committee expressing their objection to the proposed acquisition, but provided no explanation for their opposition and did not respond to our request for further information.

CANADIAN PACIFIC LIMITED

Canadian Pacific Limited filed an intervention in support of Conrail's proposed acquisition of the St. Lawrence and Adirondack.

ELKEM METAL CANADA INC.

Elkem is located at Beauharnois, Quebec and requires Conrail to switch its cars five days

triage de ses wagons cinq jours par semaine. Elkem a affirmé qu'elle projetait d'élargir son marché jusqu'aux États-Unis. Pour ces motifs, elle est intervenue pour s'assurer que les services ferroviaires actuels seront maintenus.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Le gouvernement du Québec a fait valoir les mêmes points qu'il avait avancés lors des décisions antérieures touchant la St. Lawrence and Adirondack. Il désire tout d'abord qu'on maintienne les services marchandises, qu'on en améliore la qualité et qu'on les élargisse au besoin suivant le développement industriel de la région. Deuxièmement, le gouvernement du Québec ne veut pas que l'acquisition projetée fasse obstacle à l'implantation éventuelle d'un service ferroviaire de banlieue entre Châteauguay et Montréal. Il s'est dit satisfait de l'augmentation du trafic sur la ligne et des améliorations que Conrail a apportées à l'infrastructure.

RÉPONSE DE CONRAIL AUX INTERVENANTS

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

En ce qui concerne le service marchandises offert sur la St. Lawrence and Adirondack, Conrail a soumis des données pour montrer l'augmentation du trafic depuis 1977 et aussi les dépenses importantes qu'elle a effectuées entre 1981 et 1984 pour entretenir la voie de la St. Lawrence and Adirondack.

En ce qui a trait au service de banlieue du gouvernement du Québec, Conrail ne s'est pas opposée à cette éventualité, mais elle a souligné qu'elle ne pourrait pas subventionner un tel service en raison de la législation américaine.

CONCLUSIONS

La preuve qui nous a été présentée montre que les activités ferroviaires sur la ligne St. Lawrence and Adirondack ont augmenté au cours des quelques dernières années et qu'elles semblent se réserver un avenir stable. Vu que Conrail n'a pas l'intention de beaucoup modifier le taux d'emploi actuel, l'acquisition projetée ne devrait pas causer un préjudice aux employés de la St. Lawrence and Adirondack. Les questions qui préoccupaient le Comité relativement à la position de la société Conrail ont été résolues.

a week. As well, Elkem stated it was attempting to expand its market into the United States. For these reasons it intervened in the desire to ensure that current rail services would be maintained.

GOVERNMENT OF QUEBEC

The Government of Quebec expressed the same views as it had in the earlier Decisions involving the St. Lawrence and Adirondack. Its first concern is that freight transportation services be maintained, that their quality be improved and that they be extended whenever the need should arise, according to the industrial development of the region. Secondly, the Quebec Government does not want the possibility of a suburban commuter rail service between Chateauguay and Montreal to be hindered by the acquisition in question. The Quebec Government conveyed its satisfaction with the increased traffic over the line and with Conrail's upgrading of the infrastructure.

CONRAIL'S RESPONSE TO INTERVENORS

GOVERNMENT OF QUEBEC

With respect to freight service over the St. Lawrence and Adirondack, Conrail submitted data to substantiate the increase in freight traffic which has occurred since 1977. Conrail also outlined considerable expenditure it has undertaken during the period from 1981 to 1984 on track maintenance of the St. Lawrence and Adirondack.

In regards to the Quebec Government's possible commuter service, Conrail stated that while it was not opposed to the possibility, it would be unable to subsidize such a service due to legislation in the United States.

CONCLUSIONS

The evidence before us indicates that train service on the St. Lawrence and Adirondack has increased over the past few years and appears to have a stable future. Since Conrail does not intend to significantly alter the current employment level, the proposed acquisition should not detrimentally affect those employed on the St. Lawrence and Adirondack. The Committee's previous concerns with respect to the corporate position of Conrail have been resolved. We have no reason to believe that

Nous n'avons aucune raison de croire que la concurrence sera indûment restreinte par l'acquisition en question. En outre, aucune objection importante n'a été présentée à l'égard de ce projet.

DÉCISION

Compte tenu de ce qui précède, nous sommes d'avis qu'aucun élément de cette acquisition ne restreindra indûment la concurrence ni ne portera préjudice à l'intérêt public. Par conséquent, le Comité ne refuse pas l'acquisition projetée par la Consolidated Rail Corporation des propriétés louées à bail et des actions de la St. Lawrence and Adirondack Railway Company.

Le commissaire R.M. March faisait partie du Comité au moment de la tenue des premières audiences relatives à cette affaire et de la publication des *décisions du 14 mars 1980 et du 13 août 1981*, mais il est décédé le 24 décembre 1981.

competition would be unduly restricted by the acquisition in question. There have been no objections of substance to this proposed acquisition.

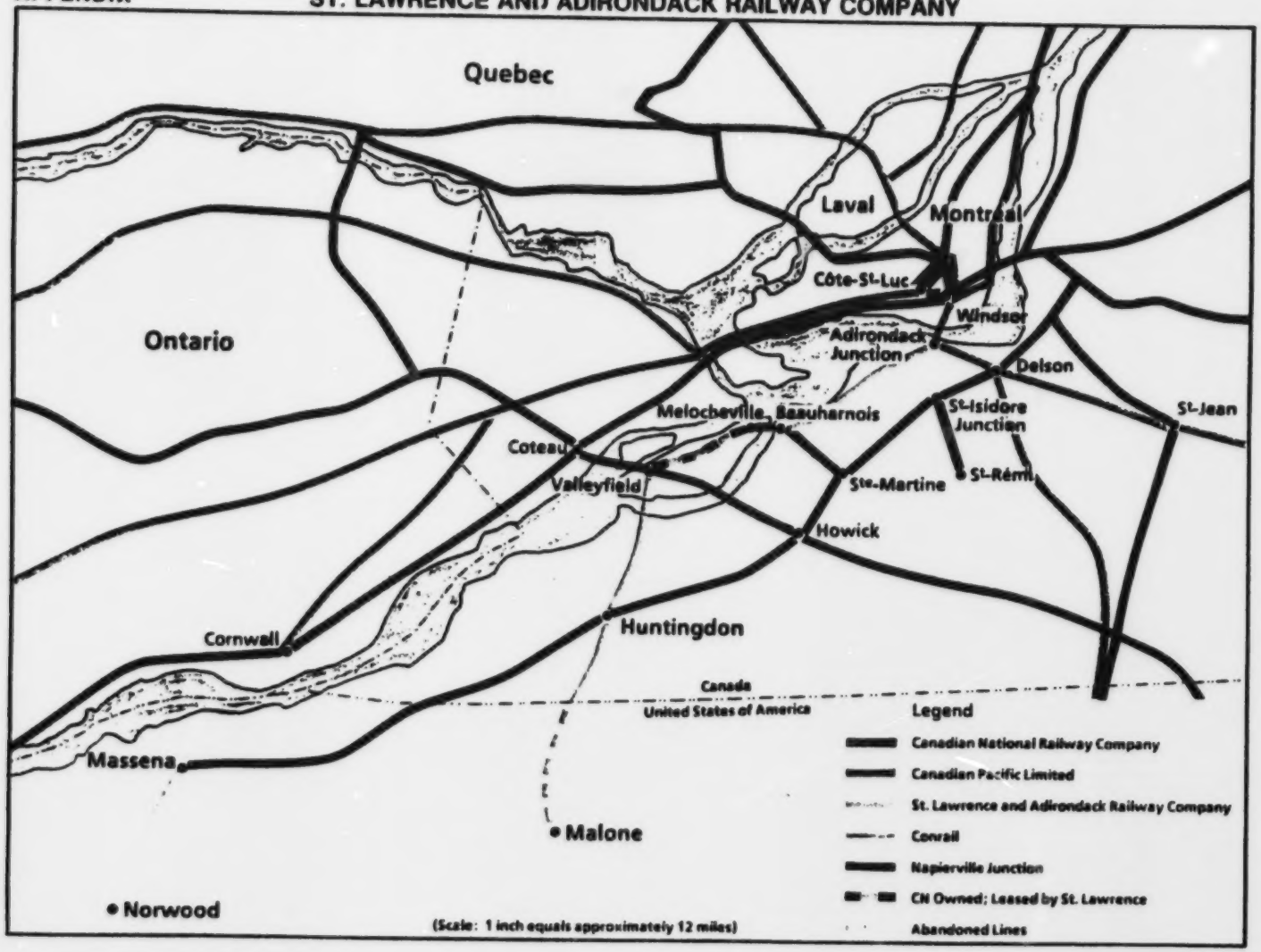
DECISION

Based on the foregoing we find there is no element of this acquisition that will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest. Accordingly, the Committee does not disallow the proposed acquisition by the Consolidated Rail Corporation of the leasehold and stock interests in the St. Lawrence and Adirondack Railway Company.

Although Commissioner R.M. March was a member of the Committee upon the earlier hearings of the case and when the *Decisions of March 14, 1980 and August 13, 1981* were issued, he died on December 24, 1981.

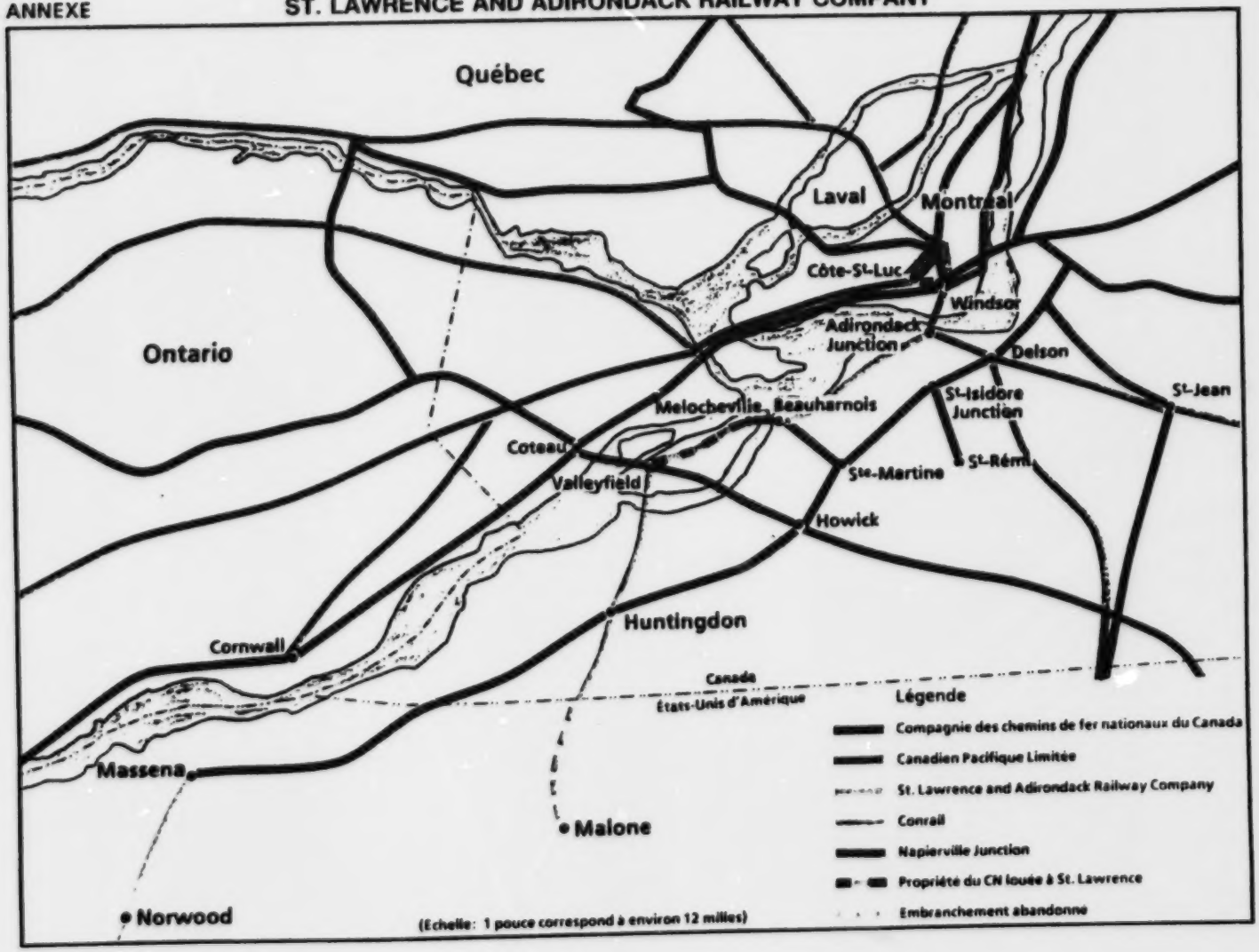
APPENDIX

ST. LAWRENCE AND ADIRONDACK RAILWAY COMPANY



ANNEXE

ST. LAWRENCE AND ADIRONDACK RAILWAY COMPANY



Relative aux questions liées à la méthode d'établissement du coût du capital de la Commission canadienne des transports pour les chemins de fer réglementés; et

Relative aux projets de modifications au Règlement sur le calcul des frais ferroviaires en ce qui concerne le coût du capital.

In the matter of issues pertaining to the Canadian Transport Commission's cost of capital methodology for regulated railways; and

In the matter of proposed amendments to the Railway Costing Regulations related to cost of capital.

Répertorié: Méthode d'établissement du coût du capital (Re)

Indexed as: Cost of Capital Methodology (Re)

Comité des transports par chemin de fer: R.J. Orange (président), B.R. Wolfe et D.H. Chapman. (À cause de la maladie, le commissaire D.H. Chapman n'a malheureusement pu continuer de faire partie du Comité.)

Railway Transport Committee: R.J. Orange (Chairman), B.R. Wolfe and D.H. Chapman. (Unfortunately, due to illness Commissioner D.H. Chapman was unable to continue as part of the panel.)

Date de la décision: le 31 juillet 1985
Dossier nº: 49305.1.5

Date of Decision: July 31, 1985
File No.: 49305.1.5

Transport par chemin de fer - Méthode d'établissement du coût du capital - Compétence de la Commission canadienne des transports.

Railway Transport - Cost of Capital Methodology - Jurisdiction of the Canadian Transport Commission.

La présente décision a soulevé principalement des questions d'ordre technique dont l'étude fut répartie en quatre classes. Après une analyse approfondie, le Comité a émis une série de conclusions sur chaque question afin qu'il soit plus facile de saisir la portée du règlement afférent à chacune d'elles.

The issues raised in this Decision were primarily technical and were grouped into four phases. After a careful analysis, the Committee summarized the main conclusions on each issue in order to understand the rationale for the disposition of each issue.

Le Comité a aussi étudié des questions d'ordre juridique visant les limites du pouvoir de réglementation de la Commission canadienne des transports (ci- après Commission) relativement à la détermination du coût du capital de diverses compagnies de chemin de fer.

The Committee also considered certain related legal issues pertaining to constraints on the Canadian Transport Commission's power (hereinafter Commission) when it made its cost of capital determinations for various railway companies.

Décision: *En premier lieu, le Comité a indiqué qu'à chaque année, la Commission devait déterminer le coût du capital de certaines compagnies ferroviaires. Aux termes de l'article 329(1) de la* Loi sur les chemins de fer, *le Comité a reconnu que la Commission devait inclure une allocation pour la dépréciation et le coût du capital dans le calcul des frais de l'entreprise d'une compagnie et qu'elle pouvait à sa discrétion employer la méthode qu'elle désirait, pourvu que l'allocation soit un montant raisonnable. En outre, la*

Decision: *Firstly, the Committee stated that the Commission should make annual determinations of the cost of capital for certain railway companies. The Committee was of the opinion that pursuant to section 329(1) of the* Railway Act *the Commission should include an allowance for depreciation and for the cost of capital in computing the costs of the undertaking of a company, and the method of calculating that allowance was within its discretion as long as it fixed a reasonable amount for such allowance.*

Commission devait prescrire par règlement les facteurs de dépréciation et de coût du capital qu'elle jugeait essentiels à la détermination des frais en vertu des dispositions de l'article 330 de la Loi sur les chemins de fer.

Par ailleurs, le Comité a adhéré aux conclusions énoncées dans la Décision relative à la remise en état des embranchements, *à savoir que lors du processus de détermination du coût du capital, la Commission pouvait considérer d'autres frais que ceux des coûts encourus selon l'article 329(2)a) mais que ce dernier ne l'obligeait point à inclure tous ces autres frais. Cet article visait donc à accroître les pouvoirs de la Commission à cet égard.*

Quant à l'interprétation de l'article 38(2)b) de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest *(ci-après* LTGO*), la Commission a conclu que lorsque cet article stipulait que le calcul du coût du capital devait se faire conformément à l'alinéa 276(3)b) de la* Loi sur les chemins de fer, *cela signifiait qu'il lui fallait déterminer le coût du capital de CP et ne l'appliquer qu'aux compagnies de chemin de fer visées par la* Loi. *De plus, lorsque l'article 38(2)b) de* LTGO *stipulait que la Commission devait effectuer un rajustement pour risque afférent au transport du grain, il s'agissait uniquement pour la Commission de déterminer, à sa discrétion, si un rajustement s'avérait nécessaire et, dans l'affirmative, en établir le montant. La Commission a jugé que si aucun rajustement était justifié, elle n'était point tenu d'en faire un.*

Finalement le Comité a déclaré qu'aux termes de l'article 329(2)a) de la Loi sur les chemins de fer, *la Commission pouvait inclure des coûts occasionnés par des parties autres que les sociétés ferroviaires pour certains éléments d'actifs dans le calcul du coût du capital mais que l'article 38(2)c) de la* LTGO *supprimait cette latitude. Toutefois, le Comité a ajouté qu'il conservait toute liberté d'agir relativement à l'inclusion des coûts d'autres biens dans les calculs des taux de la LTGO.*

N.D.L.R.

Seuls les chapitres réservés à l'analyse des aspects juridiques et au sommaire des conclusions apparaissent dans ce recueil. Toutefois, il

Under the provisions of section 330 of the Railway Act, *the Commission should also prescribe by regulation the factors of depreciation and the cost of capital which were relevant in the determination of costs.*

On the other hand, the Committee adhered to the findings set out in the Prairie Branch Line Rehabilitation Decision *which ruled that in determining the cost of capital, the Commission had the discretion to consider other costs than those incurred by a railway company under the provisions of section 329(2)(a) but that it was not required to include all such other costs under the latter. This section therefore increased the Commission's discretion in this area.*

With respect to the interpretation of section 38(2)b) of the Western Grain Transportation Act *(hereinafter* WGTA*), the Committee was of the opinion that it required the Commission to compute the costs of capital in accordance with paragraph 276(3)(b) of the* Railway Act. *In other words, the Commission should determine CP Rail's cost of capital which should be used only for railways to which the* Act *was applicable. With respect to section 38(2)(b) of the* WGTA *requiring the Commission to make a risk adjustment for grain rates, should the Commission find that an adjustment is justified, the amount of such adjustment remains within the Commission's jurisdiction. If the Commission finds that no adjustment was necessary, it is under no statutory obligation to make one.*

Finally, the Committee noted that pursuant to section 329(2)(a) of the Railway Act, *the Commission could include costs incurred by parties other than the railway companies for certain specific assets in computing the cost of capital but that section 38(2)(c) of the* WGTA *removed this discretion. However, the Committee added that its discretion with regard to inclusion of costs of other assets remained applicable to the determination of WGTA rates.*

Editor's Note

Only the section on Legal Issues and the Summary of Findings are published. However, the full text of the present Decision is available

est possible de se procurer une copie de la décision auprès de la Commission canadienne des transports.

Décisions et ordonnances citées

Ordonnance du C.T.C.F. n° 6313, datée du 5 août 1969.

Lois citées

Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 276, 276(3)b), 329, 329(1), 329(2)a) 330.
Loi sur le transport du grain de l'Ouest, S.C. 1980-81-82-83, chap. 168, art. 34(3), 38(2)a), 38(2)b), 38(2)c).

DÉCISION

Entendue à Winnipeg (Manitoba) les 7, 8, 9, 10 et 11 mai 1984; Montréal (Québec) les 15, 16, 17, 18, 28, 29, 30 et 31 mai 1984, le 1er juin 1984, les 14 et 15 janvier 1985, et les 4, 5, 6, 7 et 8 février 1985; Hull (Québec) les 11, 12 et 13 juin 1984, les 24, 25 et 26 septembre 1984, les 2, 3, 4, 5, 9, 10, 11 et 12 octobre 1984 et les 6, 7, 8, 9, 13, 14, 15, 20 et 21 novembre 1984.

ASPECTS JURIDIQUES

Les questions à l'étude dans le cadre de l'audience sont principalement de nature technique plutôt que juridique. Cependant, certaines questions juridiques ont été soulevées au cours de la plaidoirie finale et de certains témoignages. Avant de passer aux aspects techniques, nous allons parler du contexte juridique dans lequel la Commission détermine le coût du capital et des arguments juridiques qui ont été soulevés quant aux limites des pouvoirs de la Commission.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le Comité établit chaque année le coût du capital de diverses compagnies de chemin de fer pour différents motifs. L'article 329 de la *Loi sur les chemins de fer* porte notamment:

> 329(1) Dans le calcul des frais de l'entreprise de la compagnie, aux fins des articles 252 à 261, 264, 272, 276, 277, 278, 330 et du

from the Canadian Transport Commission upon request.

Decisions and Orders referred to

R.T.C. Order No. 6313, dated August 5, 1969.

Statutes referred to

Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 276, 276(3)(b), 329, 329(1), 329(2)(a), 330.
Western Grain Transportation Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 168, ss. 34(3), 38(2)(a), 38(2)(b), 38(2)(c).

DECISION

Heard at Winnipeg, Manitoba, May 7, 8, 9, 10 and 11, 1984; Montreal, Quebec, May 15, 16, 17, 18, 28, 29, 30, 31, 1984, June 1, 1984, January 14, 15, 1985, February 4, 5, 6, 7 and 8, 1985; Hull, Quebec, June 11, 12, 13, 1984, September 24, 25, 26, 1984, October 2, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 1984, November 6, 7, 8, 9, 13, 14, 15, 20, 21, 1984.

LEGAL ISSUES

The issues involved in the hearing held in this matter are primarily technical, rather than legal. However, during final argument and in some portions of the evidence, certain related legal issues were raised. Before considering the technical issues, the legal context in which the Commission makes its cost of capital determinations and some of the legal arguments raised as to constraints on the Commission's powers are discussed in this section of the Decision.

As already stated the Committee makes annual determinations of the cost of capital for various railway companies for a number of purposes. Section 329 of the *Railway Act* states in part as follows:

> 329(1) In computing the costs of the undertaking of the company for the purposes of sections 252 to 261, 264, 272, 276, 277 and

présent article, il doit être inclus l'allocation périodique que la Commission estimera raisonnable en l'occurrence

a) pour la dépréciation, et

b) en ce qui concerne le coût du capital afférent à toute dépense, que celle-ci ait ou non été acquittée grâce à des fonds empruntés.

278, 330 and this section, there shall be included such allowance on a periodic basis

(a) for depreciation, and

(b) in respect of the cost of any money expended, whether or not the expenditure was made out of borrowed money,

as to the Commission seems reasonable in the circumstances.

Dans les motifs de l'*ordonnance nº R-6313*, le Comité a décidé que, conformément à cet article, les chemins de fer ont droit à une allocation pour le coût du capital et que le Comité doit fixer un montant raisonnable pour cette allocation ([1966-69] C.C.T. 361 à 370). Il est loisible au Comité d'employer la méthode de son choix pour le calcul de l'allocation.

In the Reasons for *Order No. R-6313* the Committee ruled that, pursuant to this section, the railways have a statutory right to an allowance for the cost of capital, and that the Committee has a duty to fix a reasonable amount for such allowance ([1966-69] C.T.C. 361 at 370). The method of calculating that allowance is within the discretion of the Committee.

L'article 330 de la *Loi sur les chemins de fer* exige que la Commission prescrive par règlement "les articles et facteurs, notamment les facteurs de dépréciation et de coût du capital que prévoit le paragraphe 329(1), pertinents à la détermination des frais ...". Une seule des questions étudiées au cours de l'audience était liée à ce pouvoir de réglementation. Toutes les autres avaient trait à la méthode employée pour le calcul du coût du capital, plutôt qu'à la prescription des articles et facteurs afférents à ces calculs.

Section 330 of the *Railway Act* requires the Commission to prescribe by regulation, "the items and factors, including the factors of depreciation and the cost of capital as provided in subsection 329(1), which shall be relevant in the determination of costs ...". Only one of the issues considered during this hearing related to this regulation-making power. All of the other matters related to the methodology by which cost of capital is determined rather than to the prescription of the items and factors relevant in such determinations.

Selon le paragraphe 34(3) de la *LTGO*, les articles 329 et 330 de la *Loi sur les chemins de fer* s'appliquent "aux questions afférentes aux coûts" prévues par la partie II de la *LTGO* "compte tenu des adaptations de circonstance" et "sauf incompatibilité avec celle-ci".

Subsection 34(3) of the *WGTA* makes both s. 329 and s. 330 of the *Railway Act* applicable to "all matters respecting costs" under Part II of the *WGTA* "with such modifications as the circumstances require" and "to the extent that those sections are not inconsistent with the provisions" of the *WGTA*.

L'article 329 et le principe de la valeur de renonciation

Section 329 and the Opportunity Cost Concept

Le CP a fait valoir que "s'il existait des doutes quant à la pertinence de la valeur de renonciation d'éléments d'actif par opposition à la valeur de renonciation pour les personnes qui investissent dans des actions et des obligations, qui ne représentent que des titres de réclamation de ces actifs, ces doutes ne seraient plus

CP argued that "if there were any doubt respecting the relevance of the opportunity cost of assets as compared to the opportunity cost of investors in stocks and bonds, which are only claims to those assets, that doubt is removed by the language of section 329" (Transcript, p. 7527). In other words, CP suggested that the

justifiés en raison du libellé de l'article 329" (Version anglaise de la transcription, p. 7527). En d'autres mots, le CP était d'avis que le libellé de l'article 329 sous-entend que le principe de la valeur de renonciation, selon la définition du CP (à savoir en termes d'éléments d'actif et non de fonds fournis par les investisseurs), doit entrer en ligne de compte dans la détermination du coût du capital.

Le Comité s'était déjà penché sur la signification de l'alinéa 329(2)a) de la *Loi sur les chemins de fer* dans la *Décision relative à la remise en état des embranchements*. À la page 7 de la Décision, le Comité décrit l'argument présenté par les compagnies de chemin de fer selon lequel l'alinéa 329(2)a) limitait la liberté d'agir du Comité en faisant en sorte que ni le temps, ni la manière, ni les fondés du pouvoir de dépenser ne soient pertinents aux fins de la détermination des coûts d'une partie de l'initiative. Le Comité n'était pas d'accord avec l'argument des compagnies de chemin de fer et a pris la décision suivante:

> L'alinéa 329(2)a) vise justement l'opposé - il ne vise pas à limiter les pouvoirs de la Commission, mais bien plutôt à les étendre. Sans cet alinéa, on pourrait certainement soutenir, en se basant sur la définition de "pertes réelles" donnée aux articles 260 et 252 (discutés ci-dessous), que seuls les coûts "encourus" par une société ferroviaire doivent être considérés. L'alinéa 329(2)a) permet à la Commission de considérer d'autres frais, mais ne l'oblige pas à inclure tous ces autres frais.

Nous estimons que ce principe s'applique dans le cas qui nous occupe, c'est-à-dire que l'article 329(2)a) accroît simplement la latitude du Comité quant à l'étude des coûts à inclure pour la détermination du coût du capital. Il n'exige pas que le Comité applique une théorie particulière à cette détermination.

Alinéa 276(3)b) de la *Loi sur les chemins de fer* et alinéa 38(2)b) de la *LTGO*

L'alinéa 276(3)b) de la *Loi sur les chemins de fer* exige de la Commission de "calculer les frais d'immobilisations dans tous les cas en utilisant les frais d'immobilisations approuvés par la Commission comme convenables pour la compagnie du chemin de fer canadien du Pacifique".

words of s. 329 necessarily imply that the opportunity cost concept, as defined by CP (i.e., as relating to assets and not to investor-supplied funds), must be applied in determining the cost of capital.

The Committee has previously considered the question of the meaning of paragraph 329(2)(a) of the *Railway Act* in the *Prairie Branch Line Rehabilitation Decision*. On page 7 of that Decision, the Committee described the railways' argument that paragraph 329(2)(a) limited the Committee's discretion by making neither the time, nor the manner, nor by whom such costs are incurred, relevant for the purpose of determining the costs of a portion of the undertaking. The Committee did not agree with the railways' argument in that case and ruled that:

> The thrust of s. 329(2)(a) is just the opposite, i.e., to increase the Committee's discretion in this area, not to limit it. Without this subsection it would certainly be arguable, based on the definition of actual loss in s. 260 and s. 252 (discussed further below), that only costs 'incurred' by a railway company could ever be considered. S. 329(2)(a) allows the Commission the discretion to consider other costs, but does not require it to include all such other costs.

We believe the same principle is applicable here, i.e. s. 329(2)(a) merely increases the range of the Committee's discretion for considering what costs to include in determining cost of capital. It does not require the Committee to apply any particular theoretical concept in making such a determination.

Paragraph 276(3)(b) of the *Railway Act* and Paragraph 38(2)(b) of the *WGTA*

Paragraph 276(3)(b) of the *Railway Act* requires that the Commission "compute the costs of capital in all cases by using the costs of capital approved by the Commission as proper for the Canadian Pacific Railway Company". This requirement, with regard to the compensa-

Cette exigence, en ce qui concerne le taux compensatoire, fait contraste avec les régimes compensatoires touchant l'abandon des embranchements et la discontinuation de services de trains de voyageurs, où le taux du coût du capital qui est utilisé est propre à chacune des compagnies.

L'alinéa 38(2)b) de la *LTGO* prescrit, aux fins de l'établissement des tarifs aux termes de la *Loi*, que la Commission doit "calculer les coûts en capital conformément au paragraphe 276(3)b) de la *Loi sur les chemins de fer*". Malgré le fait que cet alinéa ne soit applicable qu'à la révision des coûts de revient effectuée tous les quatre ans, le principe sera également applicable aux déterminations annuelles étant donné qu'il y a indexation entre les révisions.

Il existait des différences, avant la promulgation de la *LTGO*, entre le coût du capital établi aux fins de l'article 276 et celui qui était établi à d'autres fins telles que les subventions aux embranchements non rentables. Certains sont d'avis que l'allusion à l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer* dans la *LTGO* implique la volonté du Parlement qu'une méthode d'établissement précise de coût du capital, ou un principe y afférent, soit adopté.

Il est à noter que la *LTGO* ne fait pas mention de la totalité de l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*, seulement à l'alinéa 3b), à savoir la disposition prescrivant que le coût du capital du CP soit utilisé dans tous les cas. Nous estimons que l'objet de la *LTGO* est que, aux fins de la *Loi*, il suffit de déterminer le coût du capital du CP et de l'utiliser pour le CN également (ou tout autre chemin de fer prescrit par le Gouverneur en Conseil auquel s'applique la *Loi*). Nous ne croyons pas qu'une autre interprétation puisse être faite de cet alinéa de la *LTGO*.

Rajustement pour risque afférent au transport du grain

L'alinéa 38(2)b) de la *LTGO* porte également que le coût du capital doit être rajusté "compte tenu des risques afférents aux mouvements du grain", soit que la Commission "effectue tout rajustement qu'elle estime justifié". Les consortiums ont fait valoir que cette disposition législative exige qu'un rajustement soit fait. Ce qui signifie que la Commission ne peut décider

tory rate section, is in contrast with branch line abandonment and passenger train discontinuance compensation schemes, in which the cost of capital rate used is specific to each individual company.

Paragraph 38(2)(b) of the *WGTA* requires that, for the purpose of establishing rates under that *Act*, the Commission shall compute the costs of capital in accordance with paragraph 276(3)(b) of the *Railway Act*". Although that paragraph applies only to the costing review to be done every four years, the principle will be applicable to annual determinations as well, since the process of indexing is used between costing reviews.

Prior to enactment of the *WGTA*, there were differences between the cost of capital established for the purpose of s. 276 and that established for other purposes such as uneconomic branch line subsidies. It has been suggested that the reference to s. 276 of the *Railway Act* in the *WGTA* implies some intention by Parliament that a certain specific cost of capital methodology or principle be adopted.

It should be noted that not all of s. 276 of the *Railway Act* is referred to in the *WGTA* - only paragraph (3)(b), i.e., the specific portion of s. 276 that requires CP Rail's cost of capital to be used in all cases. In our view the intent of the *WGTA* is that, for the purposes of that *Act*, only CP Rail's cost of capital need be determined, and that that will be used for CN (or any other railway prescribed by Governor in Council to which that *Act* is applicable). We do not believe that any other implication can be read into this paragraph of the *WGTA*.

Risk Adjustment for Grain Rates

Paragraph 38(2)(b) of the *WGTA* also requires that the cost of capital be adjusted "by any amount it (the Commission) deems justified in light of the risks associated with the movement of grain". The Pools have argued that this legislative provision requires that an adjustment must be made. In other words, the Commission cannot decide that the risk of grain

que le risque associé au transport du grain est le même que celui de tout autre trafic. Nous n'estimons pas cependant que ce soit là une interprétation raisonnable du libellé de l'article 38(2)b).

Les termes employés dans cet alinéa font contraste avec ceux de l'article 329 de la *Loi sur les chemins de fer* qui dit "... il doit être inclus ...". À la page 370 des *motifs de l'ordonnance nº R-6313*, le Comité soutenait que les chemins de fer ont droit à une allocation pour le coût du capital, c'est-à-dire que le coût du capital ne pourrait être éliminé des calculs requis aux termes de la *Loi sur les chemins de fer*. Le libellé de l'article 38(2)b) est différent. Le rajustement est fait à tout montant que la Commission estime justifié, mais avant de procéder au rajustement, elle doit déterminer ce qui est justifié. Si la Commission trouvait qu'aucun montant n'était justifié, aucun rajustement ne serait fait.

Le libellé de l'article 38(2)b) prescrit que la Commission considère les risques afférents au transport du grain par opposition à d'autres marchandises. Par contre, il est loisible à la Commission de décider qu'un rajustement doit être fait et, le cas échéant, de la valeur de ce rajustement.

Coûts occasionnés par d'autres parties - Dons et subventions

Selon l'article 38(2)a) de la *LTGO*, la Commission "tient compte de tous les coûts engagés, liés directement au maintien d'un réseau ferroviaire fiable et efficace, adapté à l'évolution des besoins en matière de mouvements de grain". Les consortiums ont avancé l'argument que ce libellé implique que le Parlement n'envisageait que les coûts réels, non pas les coûts hypothétiques. Ils ont poursuivi en disant que, relativement aux dons et subventions, cet argument exclurait toute dépense engagée par d'autres parties, par exemple si une partie autre que la compagnie de chemin de fer fournissait un bien, son coût ne pourrait être inclus dans le calcul des coûts aux termes de la *LTGO*.

Or, à notre avis, cet argument fait abstraction du fait que l'article 34(3) de la *LTGO* précise que l'article 329 de la *Loi sur les chemins de fer* est applicable à la détermination des taux

is the same as the risk associated with other traffic. However, we do not believe that this is a reasonable interpretation of the words in s. 38(2)(b).

The words used in that paragraph can be contrasted with the words of s. 329 of the *Railway Act*, which state "... there shall be included...". In the *Reasons for Order No. R-6313* at page 370, the Committee held that the railways had a right to an allowance for cost of capital, i.e., the cost of capital could not be eliminated in the calculations required under the *Railway Act*. The wording is different in s. 38(2)(b). The adjustment is to be any amount that the Commission deems justified. Before an adjustment can be made, the Commission must find that it is justified. If the Commission were to find that no amount was justified, then no adjustment would be made.

The words of s. 38(2)(b) require the Commission to consider the issue of the relative risk of carrying grain, as opposed to carrying other commodities. However, whether an adjustment is to be made, and if so, the amount of such an adjustment, remain matters within the discretion of the Commission.

Costs Incurred by Others - Donations and Grants

Pursuant to s. 38(2)(a) of the *WGTA*, the Commission is to take into account "all costs actually incurred that are directly related to the provision of an adequate, reliable and efficient railway transportation system, that will meet future requirements for the movement of grain". The Pools have argued that that terminology suggests that Parliament envisaged that only actual, and not notional or theoretical costs, should be taken into account. They went on to submit that, in relation to donations and grants, this argument would exclude any costs incurred by others, i.e., if a party other than the railways provides an asset, that is not a cost incurred by the railways, and therefore cannot be included in calculations of the cost under the *WGTA*.

However, in our view, this argument ignores the fact that s. 34(3) of the *WGTA* specifically states that s. 329 of the *Railway Act* applies to *WGTA* rate determinations. Section 329 grants

de la *LTGO*. En vertu de l'article 329, la Commission est habilitée à inclure le coût du capital des éléments d'actif fournis par d'autres parties dans le calcul du coût du capital.

L'alinéa 329(2)a) se lit comme suit:

(2) Sans limiter les pouvoirs que la présente *loi* confère à la Commission en matière de détermination des frais,

a) si les frais d'une partie de l'entreprise de la compagnie ou d'une exploitation particulière de la compagnie doivent être calculés pour une certaine période, la Commission peut y inclure ceux des frais de l'ensemble ou de toute autre partie de l'entreprise qui sont, à son avis, raisonnablement attribuables, selon le cas, à la partie de l'entreprise ou à l'exploitation particulière pour laquelle le calcul est fait sans se préoccuper de savoir quand, comment ou par qui ces frais ont été encourus;

Si cette possibilité d'inclure les coûts autres que ceux qui sont directement occasionnés par les compagnies de chemin de fer n'était pas applicable à la détermination des taux dans la *LTGO*, il aurait été inutile d'exclure précisément le coût du capital et d'amortissement relativement aux actifs des embranchements aux termes du *Programme de remise en état des embranchements des Prairies*, et aux wagons et voitures de chemin de fer non financés par les compagnies, comme c'était le cas en vertu de l'article 38(2)c) de la *LTGO*. Par conséquent, nous sommes d'avis que la latitude consentie aux termes de l'article 329(2)a) de la *Loi sur les chemins de fer* s'applique aussi bien à la détermination des coûts aux termes de la *LTGO*.

L'alinéa 38(2)c) de la *LTGO* exclut expressément les coûts du capital et d'amortissement pour les actifs des embranchements prévus par le *Programme de remise en état des embranchements des Prairies* et pour les wagons et voitures de chemin de fer qui n'ont pas été financés par les compagnies, des coûts à déterminer en vertu de cette *loi*. Le CP a soutenu que "aucune exclusion aussi explicite des coûts du capital ne

to the Commission the discretion in calculating the cost of capital to include the cost of capital of assets provided by others.

Paragraph 329(2)(a) reads as follows:

(2) Without limiting the powers of the Commission under this *Act* to determine costs,

(a) if the costs of a portion of the undertaking of the company or of a particular operation of the company are to be computed for a particular period, such of the costs of the whole undertaking of the company or any other portion of such undertaking thereof as, in the opinion of the Commission, are reasonably attributable to that portion of the undertaking or to the particular operation, as the case may be, in respect of which the costs are being computed, may be included in such computation of costs, irrespective of when, or in what manner, or by whom such costs were incurred;

If this discretion to include costs other than ones incurred directly by the railway companies were not to be applied in *WGTA* rate determinations, there would have been no need to specifically exclude the cost of capital and depreciation in respect of branch line assets provided under the *Prairie Branch Line Rehabilitation Program* and railway cars not funded by the railway companies, as was done under s. 38(2)(c) of the *WGTA*. Accordingly, in our view, the discretion under s. 329(2)(a) of the *Railway Act* is equally applicable to cost determinations under the *WGTA*.

Paragraph 38(2)(c) of the *WGTA* specifically excludes the costs of capital and depreciation in respect of branch line assets provided under the *Prairie Branch Line Rehabilitation Program* and in respect of railway cars that have not been funded by the railway companies from the costs to be determined under that *Act*. CP has argued that "no such explicit exclusion of costs of capital would have been necessary if such costs were not

serait nécessaire si ces coûts n'étaient pas inclus autrement". (Version anglaise de la transcription, p. 6954) En d'autres mots, le CP interprétait cet alinéa comme n'excluant pas le coût du capital et d'amortissement relatif aux biens financés par d'autres dons et subventions.

Nous ne sommes pas d'accord avec cette interprétation. La question des coûts de participation des éléments d'actif liés à la remise en état des embranchements des Prairies avait été soulevée antérieurement à la promulgation de la *LTGO* car les sociétés ferroviaires avaient demandé que ces coûts soient inclus dans la détermination des indemnités. La Commission avait tranché la question dans la *Décision relative à la remise en état des embranchements des Prairies* en rejetant cette demande, mais les sociétés ferroviaires ont interjeté appel devant les tribunaux. Aucun jugement n'a encore été rendu par les tribunaux et la cause était toujours devant les tribunaux au moment de la promulgation de la *LTGO* par le Parlement. À notre avis, cet article a été promulgué afin que le Parlement puisse s'assurer que son but soit compris de manière inéquivoque relativement aux taux déterminés selon la *LTGO*. Quel que soit le jugement rendu en ce qui concerne les autres applications législatives de la détermination du coût du capital, le Parlement n'a pas exprimé le désir que les frais de participation de ces biens soient inclus dans les calculs faits aux termes de la *LTGO*.

À l'alinéa 38(2)c) de la *LTGO* est supprimée la latitude mentionnée à l'article 329 de la *Loi sur les chemins de fer* (et incorporée à la *LTGO* d'office en raison de l'article 34(3) de cette *loi*) pour ce qui est de l'inclusion des coûts occasionnés par les parties autres que les sociétés ferroviaires pour certains éléments d'actif. Par contre, le Comité a toujours liberté d'agir en ce qui a trait à l'inclusion des coûts d'autres biens dans les calculs des taux de la *LTGO*.

Ceci met fin à notre étude des arguments et des questions d'ordre juridique soulevés durant les délibérations. Comme nous l'avons précisé dans cette partie de la Décision, aucune des questions considérées durant l'audience ne peut être tranchée uniquement pour des motifs juridiques. Ainsi, le reste de la Décision portera sur les aspects techniques et les avantages que présentent les diverses questions à l'étude.

otherwise to be included". (Transcript p. 6954). In other words, CP argued that the inference to be drawn from this paragraph is that the cost of capital and depreciation in respect of assets financed by other donations and grants are not to be excluded.

We disagree with this interpretation. The issue of the ownership costs for Prairie Branch Line Rehabilitation assets had been raised prior to the enactment of the *WGTA* because the railways had requested that these costs be included in compensation determinations. The Commission had ruled in the *Prairie Branch Line Rehabilitation Decision* that they were not to be and the railways appealed this ruling to the courts. This issue is still before the courts and was before the courts when Parliament was enacting the *WGTA*. In our view, this section was enacted in order for Parliament to ensure that its intent for *WGTA* rates was clear. Regardless of the judicial outcome with regard to other statutory uses for cost of capital determinations, Parliament did not wish the ownership costs of these assets to be included in calculations under the *WGTA*.

Paragraph 38(2)(c) of the *WGTA* removes the discretion contained in s. 329 of the *Railway Act* (and incorporated in the *WGTA* by virtue of s. 34(3) of that *Act*) with respect to inclusion of costs incurred by parties other than the railway companies for certain specific assets. However, the Committee's discretion with regard to inclusion of costs of other assets remains applicable to the determination of *WGTA* rates.

This concludes our consideration of the legal arguments and issues raised during this proceeding. As discussed in this section of the Decision, none of the issues considered during the hearing can be decided solely on legal grounds. Accordingly, the rest of the Decision examines the technical substance and merits of the various matters at issue.

SOMMAIRE DES CONCLUSIONS

Comme nous l'avons déjà dit, les questions dont traite la présente décision sont de nature technique et, dans bien des cas, très complexes. Il faudra donc lire le texte intégral des conclusions du Comité sur chaque question pour bien comprendre le raisonnement qui sous-tend le règlement de chacune d'elles. Toutefois, pour faciliter la consultation, les principales conclusions portant sur chaque question sont résumées ci-après.

Phase I

a) Fonds de roulement

Aucune allocation au titre du fonds de roulement ne sera incluse dans la structure du capital ou dans l'établissement du coût de revient de services particuliers, jusqu'à ce que les sociétés ferroviaires puissent en justifier le besoin et fournir un montant.

b) Dons et subventions

Sauf pour certaines exceptions, les dons et subventions seront considérés comme "non gagnés", de sorte que les chemins de fer ne seront pas indemnisés ni pour l'amortissement ni pour le coût du capital au montant du don. Les principales exceptions sont les dons et subventions pleinement amortis (surtout ceux qui datent d'avant 1940), ainsi que les déplacements d'installations ferroviaires existantes, dont les conditions ont été négociées par des parties à distance.

c) Amortissement par classes homogènes

Le Comité estime qu'il est méritoire de tenter d'obtenir des coûts plus précis en séparant les coûts des lignes principales des embranchements, mais que les données nécessaires sont difficiles à obtenir des archives ferroviaires, voire impossibles à localiser dans certains cas, et qu'il peut être très coûteux de le faire.

d) Biens donnés en garde

Le CN sera toujours autorisé à imputer des coûts de participation à VIA pour les biens donnés en garde liés au trafic voyageurs tant que ces biens demeureront à la charge du CN.

SUMMARY OF FINDINGS

As previously stated, the issues considered in this Decision are technical and, in many cases, very complex. Accordingly, it is necessary to read the Findings of the Committee on each issue in full, in order to understand the rationale for the disposition of each issue. However, for ease of reference, the main conclusions on each issue has been summarized below:

Phase I

(a) Working Capital

No allowance for working capital will be included in the capital structure or in the costing of individual services until the requirement for such an allowance and the amount have been demonstrated by the railways.

(b) Donations and Grants

With certain exceptions, donations and grants will be considered "unearned" and, therefore, the railways will not be compensated for either depreciation or cost of capital on the amount of the donation. The principal exceptions are fully depreciated donations and grants (essentially those which occurred prior to 1940), and relocations and diversions of existing railway plant, the terms of which were negotiated between arm's-length parties.

(c) Group Depreciation

Although the Committee sees merit in attempting to obtain greater specificity in costs by segregating main and branch line costs, the required information is not readily available from railway records and would be very expensive and, in some cases, virtually impossible to obtain.

(d) Entrusted Assets

CN will continue to be allowed to charge VIA ownership costs for passenger-specific entrusted assets so long as these assets remain entrusted to CN.

e) Valeurs inactives

Parce qu'aucune valeur inactive n'a été isolée, aucun rajustement s'impose pour l'instant. Le principe directeur qui régit le traitement de ces valeurs sera conservé à toutes fins utiles.

Phase II

Structure du capital

1. La méthode des "flux de l'encaisse" sera conservée pour la détermination des structures du capital ferroviaires car aucune autre méthode viable n'a encore été trouvée. Les critiques ont porté surtout sur la faible proportion de dette dans la structure du capital de CP Rail, mais le Comité prévoit que cette proportion s'accroîtra sensiblement prochainement en raison du programme d'expansion envisagé par CP Rail.

2. Certains rajustements, qui majoreront la proportion de dette, seront effectués dans l'allocation au titre des débentures permanentes consolidées de 4 % dans la structure du capital de CP Rail.

3. Étant donné la décision sur le fonds de roulement, l'allocation de 70 millions de dollars au titre du fonds de roulement sera supprimée des structures du capital du CP et de CN Rail.

4. Le CN sera toujours tenu d'établir une structure du capital pour CN Rail et ne sera pas autorisé à utiliser celle de CP Rail.

5. Les techniques de simplification du calcul de la structure du capital de CP Rail seront examinées.

Phase III

Coût des capitaux propres d'actions ordinaires

1. Pas une seule méthode est suffisamment fiable pour le calcul des coûts des actions ordinaires. Un certain nombre de méthodes devraient plutôt être utilisées et les résultats devraient être tempérés d'un jugement avisé.

2. Pour la détermination du coût des actions ordinaires de CP Rail, il faudra d'abord

(e) Inert Assets

As no such inert assets have been identified, no adjustment is necessary at the present time. However, the guideline for the treatment of such assets will be retained for use, if any are identified in the future.

Phase II

Capital Structure

1. The present "cash flow" methodology for the determination of rail capital structures will be retained since no viable alternative has been found. While criticism focussed on the CP Rail capital structure due to its low proportion of debt, the Committee expects this proportion of debt to rise significantly over the next few years due to CP Rail's planned expansion program.

2. Certain adjustments, which have the effect of increasing the proportion of debt, will take place in the allocation of the 4% perpetual consolidated debentures in the CP Rail capital structure.

3. Due to the decision on working capital, the $70 million working capital allowance will be removed from the CP and the CN Rail capital structures.

4. CN will continue to be required to develop a CN Rail capital structure and will not be allowed to use the CP Rail capital structure.

5. Techniques for simplification of the calculation of the CP Rail capital structure will be examined.

Phase III

Cost of Common Equity Capital

1. No one method should be relied upon in calculating the costs of common equity; rather a number of methods should be used and the results should be tempered by the application of informed judgement.

2. In determining the cost of equity for CP Rail, the cost of common equity for CP Ltd., the

établir celui de CP Ltée, l'entité dont les titres sont offerts au grand public. Ce montant sera ensuite rajusté pour les risques commerciaux et financiers moins élevés qui sont liés aux opérations globales de CP Rail.

Le coût des actions ordinaires de CP Rail sera rajusté pour tenir compte du risque afférent au transport du grain, qui est moins élevé que celui du trafic de CP Rail en général, parce qu'il ne fluctue pas parallèlement au cycle commercial comme la plupart des autres denrées.

Le coût des actions ordinaires des services de VIA et des embranchements non rentables sera ramené à un niveau inférieur à celui du grain parce que ces services font l'objet d'une indemnité pour les coûts réels, par opposition aux coûts prévus.

3. Malgré que le CN ait une proportion de dette plus élevée dans sa structure du capital, donc des risques financiers plus élevés que CP Rail, son statut de société de la Couronne compense ce risque. En conséquence, le Comité continuera d'employer un taux de coût d'actions ordinaires identique à celui de CP Rail pour CN Rail.

Phase IV

a) Impôts sur le revenu reportés et questions connexes

Les impôts sur le revenu reportés sont essentiellement des prêts sans intérêt et, à ce titre, doivent être traités comme des capitaux obtenus à un coût nul car l'objet est de déterminer un niveau d'indemnité équitable.

Le même principe s'applique aux crédits fiscaux à l'investissement. Pour assurer un traitement équitable des expéditeurs actuels et éventuels, les crédits fiscaux à l'investissement seront identifiés dans la structure du capital et on leur attribuera un taux de coût nul dans les prochaines déterminations du coût du capital.

entity with publicly traded shares, will first be developed. This amount will then be adjusted for the lower business and financial risks specific to CP Rail's overall operations.

The CP Rail cost of common equity will be further adjusted for the risk of grain traffic which is lower than that of CP Rail's traffic in general, because it does not vary with the business cycle as do most other commodities.

The cost of common equity for VIA services and uneconomic branch lines will be adjusted even lower than that of grain because these services are compensated for actual, as opposed to anticipated, costs.

3. While CN Rail has a higher proportion of debt in its capital structure and, therefore, higher financial risks than CP Rail, its status as a Crown corporation offsets this higher financial risk. Accordingly, the Committee will continue to use a cost of common equity rate for CN Rail that is equal to the cost of common equity rate established for CP Rail.

Phase IV

(a) Accumulated Deferred Income Taxes and Related Issues

Accumulated deferred taxes are in essence an interest-free loan and, as such, must be treated as a zero-cost source of capital since the objective is to determine a fair level of compensation.

The same principle applies to Investment Tax Credits. In order to treat current and future shippers fairly, Investment Tax Credits will be separately identified in the capital structure and assigned a zero-cost rate in all future cost of capital determinations.

b) Primes sur les actions privilégiées et de priorité

Le CP sera autorisé à considérer comme des actions ordinaires la fraction des primes nettes sur les actions privilégiées et de priorité qui a trait aux actions rachetées par paiement au comptant, mais non la fraction des primes nettes qui résulte de la conversion à d'autres actions.

c) Autres revenus

Il n'a pas encore été prouvé que d'autres revenus proviennent des expéditeurs réglementés; il n'est donc pas nécessaire de modifier la méthode actuelle à cet égard.

d) Rapport sur les questions classées

À l'exception de trois questions, les recommandations du Comité technique ont été approuvées par le Comité. Il s'agit des exceptions suivantes:

i) Un nouveau comité technique ne sera pas mis sur pied pour examiner en détail la méthode comptable basée sur la valeur actuelle du coût du capital jusqu'à ce qu'on se soit entendu sur une meilleure méthode non seulement en théorie, mais en pratique également.

ii) Le Comité convient que, en général, le fonds de roulement devrait être déterminé au taux moyen pondéré du coût du capital, mais les contraintes résultant de l'application de la méthode des flux de l'encaisse pour la structure du capital de CP Rail l'emporteront sur ce principe général.

iii) Le Comité est d'accord en principe avec les recommandations du Comité technique concernant la divulgation des informations et la forme des futures déterminations du coût du capital. Le Comité continuera néanmoins d'exercer son pouvoir discrétionnaire quant à la formule de présentation et au contenu des décisions futures, et au niveau de détails à divulguer selon les circonstances au moment de la détermination.

(b) Premia on Preference Stock and Preferred Shares

CP will be allowed to reflect as common equity that proportion of the net premia on preference and preferred shares which relates to shares redeemed by cash payments, but not that proportion of net premia which resulted from conversions to other shares.

(c) Other Income

A case has not been established that Other Income flows from regulated shippers and, accordingly, there is no need to alter the present methodology regarding this issue.

(d) Report on Resolved Issues

With the exception of three issues in this report, the recommendations of the Technical Committee have been accepted by the Committee. The exceptions are:

i) A new Technical Committee will not be established to consider in detail the Current Value Cost of Capital methodology until such time as a consensus emerges that there exists a better methodology, not just in concept, but in terms of practical application.

ii) The Committee agrees that, in general, working capital should be costed at the weighted average cost of capital rate, but the constraints imposed as a result of the use of the cash flow methodology for CP Rail's capital structure will override this general principle in that case.

iii) The Committee agrees in concept with the recommendations of the Technical Committee on disclosure of information and the format of future cost of capital determinations. However, the Committee will continue to exercise its discretion with regard to the precise format and content of future decisions and the exact level of detail of information to be released in accordance with existing circumstances at the time each determination is made.

Les conclusions que renferme la présente décision du Comité seront mises en oeuvre dans les prochaines déterminations du coût du capital.

The findings contained in the Decision by the Committee will be implemented in future cost of capital determinations.

Relative au transport de marchandises dangereuses par chemin de fer dans les régions portuaires de Vancouver et de Victoria.

In the matter of the transportation of dangerous commodities by rail in the Vancouver and Victoria waterfront areas.

Répertorié: Transport de marchandises dangereuses (Re).

Indexed as: Transportation of Dangerous Commodities.

Comité des transports par chemin de fer: D.H. Jones, c.r. (président), B.R. Wolfe et M. Landers.

Railway Transport Committee: D.H. Jones, Q.C. (Chairman), B.R. Wolfe and M. Landers.

Date de la décision: le 30 septembre 1985
Dossier nº: D.C.30.3

Date of Decision: September 30, 1985
File No.: D.C.30.3

Transport par chemin de fer - Marchandises dangereuses - Intérêt public - Incidences sur l'être humain, l'écosystème marin et l'environnement.

Suite aux recommandations du rapport Eisler concluant à l'abandon progressif du transport des marchandises dangereuses par chemin de fer sur les rampes d'accès aux traversiers appartenant au Canadien Pacifique (ci-après CP) et à Burlington Northern dans la région portuaire de Vancouver, le Comité des transports par chemin de fer (ci-après Comité) a décidé que ces mouvements de marchandises dangereuses devaient être supprimés le ou avant le 1 janvier 1986. Il a donc émis une ordonnance limitant les activités de CP et l'enjoignant de présenter un projet d'élimination de la manutention desdites marchandises avant la date susmentionnée. Ainsi CP a soumis une proposition valable suggérant principalement le transport des marchandises dangereuses par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (ci-après CN) de Mission, C.-B., à la rampe d'accès aux traversiers de l'île de Tilbury, puis par barge jusqu'à la station de jonction de Victoria. À compter de ce point, CP confierait le transport à E & N jusqu'aux gares situées dans l'île de Vancouver. CN a répondu à cette proposition d'où la présente enquête visant à déterminer l'itinéraire le moins risqué aux fins d'acheminement desdites marchandises du continent à l'île de Vancouver en tenant compte des coûts afférents à une telle opération.

Railway transport - Dangerous commodities - Public interest - Risks to human life, marine life and the environment.

Following the recommendations made in the Eisler Report that there should be a phasing out of the movement of dangerous goods through the Canadian Pacific (hereinafter CP) ferry slips and the Burlington Northern facility in the Vancouver waterfront area, the Railway Transport Committee (hereinafter Committee) decided that the dangerous commodities traffic should be removed from this area on or prior to January 1, 1986. Accordingly, the Committee issued an order placing significant operating restrictions on the movement of hazardous materials by CP, and required the latter to develop a plan for the elimination of handling same by the aforementioned date. CP therefore submitted a substantive plan according to which CP would carry dangerous commodities traffic as far as Mission, B.C. At this point, CP would interchange this traffic to the Canadian National Railways (hereinafter CN) which would carry the hazardous material from Mission, B.C., to Tilbury Island and barge it to downtown Victoria. Then, CP would re-interchange the said traffic on the existing CP-owned E & N Railway for haul to destination. CN responded to this proposal. Due to the difficulties foreseen, the Committee decided to hold the present inquiry to determine the best way to have the dangerous commodities traffic carried from the mainland to Vancouver Island, with the least possible risk.

Décision: *En premier lieu, le Comité a souligné que son pouvoir de réglementation se limitait au transport de marchandises dangereuses par*

Decision: *First, the Committee stated that its power to regulate transportation of dangerous commodities traffic was limited to movements by*

chemin de fer et que les expéditeurs et consignataires de ces marchandises pouvaient en exiger le transport par chemin de fer si les exigences du Red Book étaient respectées.

Quant aux risques encourus, le Comité a indiqué que si le transport des marchandises dangereuses par CP ne représentait qu'un faible pourcentage du mouvement total de marchandises dangereuses par chemin de fer dans cette région, les risques d'accident demeuraient relativement fort élevés. Il a donc examiné divers itinéraires tout en considérant les conséquences de chacun pour l'homme, l'écosystème marin et l'environnement ainsi que celles des coûts y afférents.

Par ailleurs, le Comité a vivement conseillé aux municipalités visées de Vancouver et de Victoria d'élaborer un plan de transport en vue d'éliminer le mouvement des marchandises dangereuses dans les zones peuplées du Grand Vancouver et la mise sur place d'un système d'urgence efficace en cas d'accident impliquant des matières dangereuses.

Finalement, le Comité a présenté un plan privilégié à court terme visant principalement à éliminer le mouvement de wagons complets de marchandises dangereuses acheminés par CP via ses rampes d'accès situées au centre-ville de Vancouver. Quant à ceux contenant des marchandises dangereuses autres que le propane, l'ammoniac anhydre et l'anhydride sulfureux, ils pourront être acheminés via le quai de la Burlington Northern.

Le *commissaire Landers*, dissident: *Le commissaire a jugé que la proposition du CP était inadéquate et, même à court terme, inacceptable. Elle ne tenait pas suffisamment compte des risques d'accident sur la population de l'île de Vancouver et les régions avoisinantes et des répercussions sur l'environnement.*

Le commissaire favorisait une solution à long terme envisageant la possibilité d'acheminer des marchandises dangereuses en provenance du continent vers des régions peu ou moins peuplées de l'île. Dans l'intervalle, il proposait le maintien du statu quo jusqu'à ce que soit adopté un plan d'ensemble afférent au transport des marchandises dangereuses dans les régions du Grand Vancouver et de l'île de Vancouver.

rail and that shippers and consignees have legal right to require railways to carry such traffic provided the provisions of the Red Book were carried out.

With respect to the issue pertaining to the hazard from dangerous commodities traffic, the Committee declared that although such traffic transported by CP was relatively minor by comparison with the total dangerous commodity traffic transported by rail in the Greater Vancouver Area, the risks in the event of an occurrence were relatively high. The Committee, therefore, analyzed the proposed plan to find the most economical routes taking into consideration the risks to human life, marine life and the environment.

On the other hand, the Committee strongly recommended that local authorities should develop a Transportation Plan with the ultimate objective of removing all dangerous commodities traffic from the proximity of heavily-populated areas in Greater Vancouver and a plan for emergencies which might occur in the event of a serious accident.

The Committee submitted a Preference Plan for a short-term solution to provide for the elimination of the dangerous commodity traffic from the CP ferry slip in the downtown core of Vancouver. As to dangerous commodities that are less risky to human life than propane, anhydrous ammonia and sulphur dioxide, they could be transported to barges at the Burlington Northern dock.

Per *Commissioner Landers* dissenting: *The Commissioner was of the opinion that the substantive plan submitted by CP was inadequate and, even in the short term, was not acceptable. It did not examine the impact of the proposal on the population of Vancouver and the neighbouring municipalities and the risks to the environment.*

The Commissioner proposed a long-term solution that would ensure that the transportation of dangerous goods would occur in a low or non-populated area. In the meantime, he would prefer to maintain the status quo until the adoption of an overall plan for the transportation of hazardous materials in the Greater Vancouver area and the area of Vancouver Island.

N.D.L.R.

Les appendices 1, 2 et 3 qui accompagnent cette décision ne sont pas publiés dans ce recueil. Toutefois, il est possible de s'en procurer une copie auprès de la Commission canadienne des transports.

Jurisprudence citée

Kootenay and Elk Railway Company et al. c. CP, [1974] R.C.S. 955; [1972] C.T.C. 101 (C.S.C.).
Mississauga (Re), [1981] R.C.C.T. 269.

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.C.F., datée du 22 décembre 1983.
Ordonnance du C.T.C.F. nº R-36011, datée du 22 décembre 1983.
Ordonnance du C.T.C.F. nº R-36012, datée du 22 décembre 1983.

Lois citées

Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 2, 6, 227, 227(1), 262, 262(1), 265, 295, 296, 304.
Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer, S.C. 1974, chap. 12.
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 4.
Loi sur les pêcheries, S.R.C. 1970, chap. F-14, art. 2, 31(5), 33, 33(1).
Loi sur le transport des marchandises dangereuses, S.C. 1980-81-82-83, chap. 36, art. 3(1), 3(2), 25, 28.

Règlements cités

Règlement régissant le transport des marchandises dangereuses par chemin de fer, DORS/84-381.

Doctrine citée

Rapport du Comité des transports par chemin de fer intitulé *Le transport des marchandises dangereuses par chemin de fer dans la région du Grand Vancouver*, publié en 1982.

Editor's Note

Appendices 1, 2 and 3 are not published along with this Decision. However, they are available at the Canadian Transport Commission upon request.

Cases referred to

Kootenay and Elk Railway Company et al. v. CP, [1974] S.C.R. 955; [1972] C.T.C. 101 (S.C.C.).
Mississauga (Re), [1981] C.T.C.R. 269.

Decisions and Orders referred to

R.T.C. Decision, dated December 22, 1983.

R.T.C. Order No. R-36011, dated December 22, 1983.
R.T.C. Order No. R-36012, dated December 22, 1983.

Statutes referred to

Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 2, 6, 227, 227(1), 262, 262(1), 265, 295, 296, 304.

Railway Relocation and Crossing Act, S.C. 1974, c. 12.
National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 4.
Fisheries Act, R.S.C. 1970, c. F-14, ss. 2, 31(5), 33, 33(1).
Transportation of Dangerous Goods Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 36, ss. 3(1), 3(2), 25, 28.

Regulations referred to

Regulations for the Transportation of Dangerous Commodities by Rail, SOR/84-381.

Authorities referred to

Report by the Railway Transport Committee entitled *Railroad Transport of Dangerous Goods in the Greater Vancouver Region*, published in 1982.

Rapport fédéral-provincial conjoint intitulé *A Living River by the Door - A Proposed Management Program for the Fraser River Estuary*, publié en 1982.

A joint federal-provincial report entitled *A Living River by the Door - A Proposed Management Program for the Fraser River Estuary*, published in 1982.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	578
LE DANGER	590
Généralités	590
Les marchandises	590
Destination des marchandises	595
Wagons utilisés pour le transport	597
Moyen de transport	598
L'acheminement des marchandises	599
Plans d'urgence	604
CONSIDÉRATIONS D'ORDRE JURIDIQUE	605
Compétence sur les mouvements des marchandises dangereuses par chemin de fer	605
Compétence sur les mouvements des barges	609
Loi sur le transport des marchandises dangereuses	614
Compétences légales dans les limites des eaux territoriales canadiennes	616
Installations suffisantes et adéquates	622
PROPOSITIONS	626
Généralités	626
"Proposition valable "de Canadien Pacifique Limitée	626
Modification apportée par CN à la "proposition valable" de CP Rail	634
Autres solutions envisagées par CP Rail	636
La rampe d'accès de Burlington Northern	638
Roberts Bank	640
Quai de Brownsville (rampe de la Delta Alaska Terminals Ltd.)	641
Autres terminus sur l'île de Vancouver	643
Réacheminement partiel des marchandises	645

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	578
THE HAZARD	590
General	590
The Commodities	590
Commodity Destinations	595
Containment for Transportation	597
Mode of Transportation	598
Routing	599
Emergency Plans	604
LEGAL CONSIDERATIONS	605
Jurisdiction Over Dangerous Commodity Movements by Rail	605
Jurisdiction Over Water Movements	609
Transportation of Dangerous Goods Act	614
Legal Jurisdiction Over Canadian Waters	616
Adequate and Suitable Accommodation	622
PROPOSALS	626
General	626
CP Rail Substantive Proposal	626
CN Modification to the CP Rail Substantive Plan	634
Other Plans Considered by CP Rail	636
The Burlington Northern Slip	638
Roberts Bank	640
Brownsville Dock (Delta Alaska Terminals Ltd. Ramp)	641
Other Vancouver Island Terminals	643
Partial Traffic Diversions	645

ANALYSE COMPARATIVE DES PROPOSITIONS 646

Généralités 646
Échéancier 647
Répercussions financières 649
Risques d'accident 652
Conséquences éventuelles des accidents 658
Résumé 662

CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS 667

Champ de compétence du C.T.C.F. 667
Risques associés au transport des marchandises dangereuses 668
Solution privilégiée par le C.T.C.F. 671

COMMISSAIRE MIKE LANDERS (DISSIDENT) 675

Appendice I (voir N.D.L.R.):

Comparutions

Appendice II (voir N.D.L.R.):

Plaidoirie déposée par le Council Of Forest Industries of British Columbia après l'audience et reçue le 15 juillet 1985

Appendice III (voir N.D.L.R.):

Cartes de l'acheminement des marchandises dangereuses actuelles et proposées dans la région de Vancouver (Colombie-Britannique)

COMPARATIVE ANALYSIS OF PROPOSALS 646

General 646
Timing 647
Economic Impacts 649
Risk of Accidents 652
Likely Consequences of Accidents 658

Summary 662

FINDINGS AND CONCLUSIONS 667

Scope of R.T.C. Authority 667
The Hazard From Dangerous Commodity Traffic 668
The R.T.C. Preferred Plan 671

COMMISSIONER MIKE LANDERS (DISSENTING) 675

Appendix I (See Editor's Note):

Appearances

Appendix II (See Editor's Note):

Post-hearing Submission of Council of Forest Industries of British Columbia as received July 15, 1985

Appendix III (See Editor's Note):

Maps of Current and Proposed Dangerous Commodities Routing in Lower Mainland, British Columbia

DÉCISION

Entendue à Vancouver (Colombie-Britannique), les 19, 20 et 21 mars 1985; à Victoria (Colombie-Britannique), les 25, 26 et 27 mars 1985.

INTRODUCTION

En 1982, le Comité des transports par chemin de fer (C.T.C.F.) rendait public un rapport interne intitulé *Railroad Transport of Dangerous Goods in the Greater Vancouver*

DECISION

Heard at Vancouver, British Columbia, March 19, 20 and 21, 1985, at Victoria, British Columbia, March 25, 26 and 27, 1985.

INTRODUCTION

In 1982, the Railway Transport Committee (R.T.C.) released a staff report titled *Railroad Transport of Dangerous Goods in the Greater Vancouver Region*, frequently referred to as the

Region (le transport des marchandises dangereuses par chemin de fer dans la région du Grand Vancouver) et fréquemment appelé le rapport Eisler, d'après le nom de son principal auteur, J.J. Eisler, directeur régional du C.T.C.F. à Vancouver. Ce rapport, destiné à alimenter les débats et à susciter des commentaires, a pleinement rempli son rôle.

L'un des chapitres du rapport Eisler traite du transport des marchandises dangereuses (MD) via les rampes d'accès aux traversiers de Vancouver à destination de différents endroits de l'île de Vancouver et de sites de la côte de la Colombie-Britannique auxquels on ne peut accéder que par la mer. Après avoir examiné le problème posé par les mouvements et les installations concernés, le rapport Eisler conclut en recommandant "l'abandon progressif des mouvements de marchandises dangereuses sur les rampes d'accès aux traversiers appartenant à Canadien Pacifique et à Burlington Northern", qui sont situées sur le détroit de Burrard, à Vancouver.

Le rapport recommandait d'élaborer un plan de transport régional à cette fin et présentait en outre comme un obstacle d'importance le fait que "pour l'instant, les rampes d'accès aux traversiers utilisées par les principales compagnies de chemin de fer sont trop différentes les unes des autres pour être interchangeables et n'offrent donc guère de possibilités de déroutage des marchandises tant à long terme qu'en cas d'urgence".

C'est pourquoi le rapport Eisler comportait une série de recommandations destinées à supprimer de tels obstacles et exigeant des compagnies de chemin de fer qu'elles mettent en évidence tout autre obstacle susceptible de s'opposer à ce que l'on entreprenne immédiatement l'abandon progressif des mouvements de marchandises dangereuses, tout en améliorant temporairement les mesures de sécurité applicables à de tels mouvements, et recommandait plus particulièrement

> qu'il soit suggéré par le biais du présent rapport:
>
> a) au district régional du Grand Vancouver,
> b) à la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada,

Eisler Report after its principal author, J.J. Eisler, R.T.C. Regional Manager in Vancouver. That report was intended to serve as a focal point for discussion and comment and was highly successful in realizing that intention.

One section of the Eisler Report concerned dangerous commodity traffic moving over rail-connected ferry slips in Vancouver to destinations on Vancouver Island and isolated, water-locked B.C. coastal points. After reviewing this traffic and the facilities involved, the Eisler Report concluded that "There should be a phasing out of the movement of hazardous materials through the present Canadian Pacific ferry slips, as well as the Burlington Northern facility," located on Burrard Inlet in Vancouver.

The Report recommended that to accomplish this end, a Transportation Plan for the Region would be required. It noted as a major obstacle that "At present, the ferry slip facilities being operated by the major railways are so dissimilar that interchangeability is very difficult. This leads to a lack of flexibility in accommodating diversions of traffic on either a planned or an emergency basis."

The Eisler Report therefore made recommendations aimed at removing these obstructions, requiring the railways to demonstrate what other obstructions there might be to an early phase-out of this traffic, and improving the safety of dangerous commodities traffic movements in the interim. Specifically, the Report recommended:

> By copy of this Report the suggestion be made to:
>
> (a) Greater Vancouver Regional District
> (b) Canadian National Railway

c) à Canadien Pacifique Limitée,
d) à Burlington Northern Inc.,
e) à la ville de Vancouver,
f) à la ville de Chilliwack,

et à tout autre organisme ou corps constitué concerné;

d'envisager l'élaboration d'un plan de transport applicable aux mouvements des marchandises dangereuses, qui tienne compte notamment du cadre défini par la *Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer* et vise à la mise sur pied d'un corridor de transport doté de l'infrastructure appropriée.

Le rapport Eisler recommandait en outre l'adoption de normes communes en matière d'aménagement des rampes d'accès aux traversiers et l'application de normes plus sévères au transport des marchandises dangereuses jusqu'à ce qu'il soit complètement abandonné.

Le rapport Eisler recommandait également que CP Rail et Burlington Northern Inc. soient tenues d'expliquer les raisons pour lesquelles le transport de gaz de pétrole liquéfié (propane) et d'explosifs, dans un premier temps, et de toutes les marchandises dangereuses, dans un second temps, ne devrait pas être éliminé de la région portuaire de Vancouver aux dates prévues.

Le C.T.C.F. a donné suite à toutes ces recommandations.

Dans certains cas, cependant, les pouvoirs dont jouit le C.T.C.F. en vertu de la loi n'ont pas suffi à lui permettre d'atteindre pleinement les buts visés par les recommandations. Ainsi, s'il peut suggérer que l'on procède à l'élaboration d'un plan régional de transport, le C.T.C.F. ne peut entreprendre lui-même un tel projet. Malheureusement, le plan de transport régional désiré n'a pas encore été mis sur pied par les responsables concernés, ce qui écarte dans une certaine mesure la possibilité d'apporter une solution complète et définitive aux problèmes décrits par le rapport Eisler.

Fort des pouvoirs dont il était investi, le Comité a exigé que les compagnies de chemin de fer indiquent les raisons pour lesquelles l'abandon graduel du transport des mar-

(c) Canadian Pacific Railway
(d) Burlington Northern Railways
(e) The City of Vancouver
(f) The City of Chilliwack

and other interested entities;

that consideration be given to the preparation of a Transportation Plan relative to the movement of hazardous materials with particular reference to the framework provided by the *Railway Relocation and Crossing Act* as a vehicle for the development of a transportation corridor with appropriate supporting facilities.

In addition, the Report recommended that a common standard be developed for ferry slip configurations and that additional operating restrictions apply to the dangerous commodities traffic until phase-out could be accomplished.

Further, the Eisler Report recommended that CP Rail and Burlington Northern Inc. be required to show cause why first, liquefied petroleum gas (propane) and explosives, and later all dangerous commodities, could not be diverted from downtown Vancouver facilities by specified dates.

The R.T.C. acted on all these recommendations.

In some aspects, however, the R.T.C. had insufficient powers under the statutes to fully attain the goals of the recommendations. For instance, the R.T.C. could suggest that a Regional Transportation Plan be developed, but could not develop such a Plan itself. Unfortunately, the desired Regional Transportation Plan has to date not been developed by responsible authorities, to some extent precluding the possibility of a long-term and complete solution to problems described in the Eisler Report.

The R.T.C. could and did require the railways to show cause why they should not be ordered to phase out dangerous commodities traffic over downtown Vancouver ferry facilities

chandises dangereuses via les rampes d'accès aux traversiers situées au centre-ville de Vancouver ne devrait pas être ordonné conformément aux recommandations du rapport Eisler. Après avoir entendu et étudié les réponses soumises à son ordonnance de justification, le C.T.C.F. a rendu une décision tranchant la question le 22 décembre 1983.

Le Comité concluait qu'un accident mettant en cause des marchandises dangereuses et survenant à proximité de la rampe d'accès aux traversiers exploitée par CP pourrait entraîner des conséquences graves parce que:

> ... la densité de population très élevée et les projets de lotissement dans la région augmenteront le nombre de personnes en danger. Parmi lesdits projets, notons Place Canada, le réseau de transport urbain rapide de Vancouver (ALRT) actuellement en construction qui deviendra opérationnel le 1er janvier 1986, et Expo 86, projets qui rendront la région particulièrement vulnérable d'un point de vue de la sécurité si un accident se produisait à cause d'une fuite importante de gaz ou de liquide dangereux.

Mais le C.T.C.F. ajoutait:

> ... il n'existe actuellement aucune alternative qui permettrait d'interdire, à compter du 31 mai 1984, les expéditions par wagon complet de toutes les marchandises dangereuses spéciales, et d'interdire absolument, à compter du 31 mai 1985, toute expédition par wagon complet de marchandises dangereuses comme le prévoyaient les ordonnances de justification. Le Comité estime qu'une telle interdiction ne devrait pas être imposée avant d'avoir déterminé un endroit de rechange acceptable où des améliorations à la sécurité ont été mises en oeuvre.

Bien qu'il se soit montré conscient du fait que la suppression envisagée entraînerait des frais supplémentaires pour les sociétés ferroviaires, le C.T.C.F. estimait néanmoins "qu'en fin de compte, les mouvements de marchandises dangereuses dans la région portuaire de Vancouver devront être supprimés le 1er janvier 1986, au plus tard".

as recommended in the Eisler Report. Having heard and considered submissions in response to its "show cause" order, the R.T.C. issued its decision in the matter on December 22, 1983.

The R.T.C. concluded that a dangerous commodities accident, should one occur in the vicinity of the CP ferry slip, could result in a serious incident because:

> ... the area has a very high population density and developments projected for the area will further increase the number of people at risk. Among these are new facilities such as Canada Place, the projected Vancouver rapid transit system (ALRT) currently under construction and scheduled to go into operation on January 1, 1986 and Expo 86 which all make the area particularly vulnerable from a safety standpoint should an accident occur, resulting in a substantial leakage of dangerous commodity product.

But, the R.T.C. noted,

> ... no suitable alternative presently exists which would permit a prohibition of carload lot shipments of special dangerous commodities by May 31, 1984 and a total prohibition of all dangerous commodity shipments by May 31, 1985, as was contemplated in the show cause orders. The Committee is of view that such a prohibition should not be undertaken until a suitable alternative location has been determined in which safety improvements have been implemented.

As well, the R.T.C. stated its awareness that removal of this traffic would involve additional costs to the railway. Nonetheless, its opinion was that "Ultimately all dangerous commodity traffic must be removed from the Vancouver waterfront area by January 1, 1986."

Par conséquent, le C.T.C.F. ordonnait qu'aucune modification susceptible d'augmenter le volume de marchandises dangereuses transportées via les installations de la Burlington Northern Inc. (*ordonnance nº R-36011*) ne soit entreprise à son insu et émettait l'*ordonnance R-36012* qui réglementait les activités de CP Rail. Cette dernière imposait d'importantes restrictions d'exploitation au transport des marchandises dangereuses par CP, délimitait une zone à vitesse réduite pour les marchandises dangereuses et ordonnait en outre que:

> Canadien Pacifique Limitée doit élaborer et présenter au Comité des transports par chemin de fer, au plus tard le 30 juin 1984, un projet d'élimination progressive ou radicale de la manutention des marchandises dangereuses dans la région portuaire de Vancouver d'ici le 1er janvier 1986.

Quoiqu'elle l'ait contestée devant la Cour d'appel fédérale vers la fin du mois de janvier 1984, CP Rail n'en répondait pas moins à cette *ordonnance* en faisant parvenir au Comité une proposition écrite concernant le transport des marchandises dangereuses en question, le 27 juin 1984.

> (traduction) Dans son *ordonnance nº R-36012*, datée du 22 décembre 1983, le Comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports "a décidé de poursuivre l'abandon progressif d'ici le 1er janvier 1986 du trafic de marchandises dangereuses dans la région portuaire de Vancouver"; "a décidé pour des raisons de sécurité, d'imposer jusqu'au 1er janvier 1986, certaines restrictions supplémentaires à l'égard des mouvements de marchandises dangereuses dans la région portuaire de Vancouver" et ordonnait que "Canadien Pacifique Limitée doit élaborer et présenter au Comité des transports par chemin de fer, au plus tard le 30 juin 1984, un projet d'élimination progressive ou radicale de la manutention des marchandises dangereuses dans la région portuaire de Vancouver, d'ici le 1er janvier 1986". La région portuaire à laquelle l'*ordonnance* fait référence est décrite comme "la région située entre les points milliaires 129,44 (rue

Accordingly, the R.T.C. ordered that no change be made without its knowledge which would permit increases in dangerous commodities traffic over the Burlington Northern facility (*Order R-36011*) and issued *Order R-36012* respecting CP Rail operations. *Order R-36012* placed significant operating restrictions on CP Rail dangerous commodity traffic, defined a specified Dangerous Commodity Restricted Area and further required that:

> Canadian Pacific Limited develop and submit to the Railway Transport Committee by June 30, 1984 a plan for the elimination or phasing out of the handling of dangerous commodities through or into the Vancouver waterfront area on or prior to January 1st, 1986.

Although CP Rail moved to appeal this *Order* to the Federal Court of Appeal in late January of 1984, it wrote the R.T.C. on June 27th, 1984, in response to the *Order*, outlining a proposal for the dangerous goods traffic in question:

> By its *Order No. R-36012* dated December 22nd, 1983, the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission "decided to pursue the phasing out of dangerous commodity traffic from the Vancouver waterfront area by January 1st, 1986", "decided in the interest of safety (that) certain additional restrictions would be placed on the movement of dangerous commodities in the Vancouver waterfront area prior to January 1st, 1986", and ordered that "Canadian Pacific Limited develop and submit to the Railway Transport Committee by June 30th, 1984, a plan for the elimination or phasing out of the handling of dangerous commodities through or into the Vancouver waterfront area on or prior to January 1st, 1986". The waterfront area referred to in the *Order* is described as an area extending from mileage 129.44 (Burrard Street) to mileage 129.94 (end of track), Cascade Subdivision. As required by the said *Order*,

Burrard) et 129,94 (fin de la voie) de la subdivision Cascade". Conformément à ladite *ordonnance*, Canadien Pacifique Limitée, ci-après appelée "CP Rail", soumet le plan suivant.

Canadian Pacific Limited (hereinafter referred to as "CP Rail") submits this plan.

CP Rail suggère que les marchandises dangereuses destinées à des gares situées sur le réseau de la société E&N dans l'île de Vancouver soient confiées à la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada en un point déterminé, situé à l'est de la rampe d'accès aux traversiers de l'île de Tilbury, qui appartient à CN. Cette société agira à titre de transporteur à partir de ce point de réception jusqu'à la station de jonction de Victoria, en Colombie-Britannique, entre CN et E&N.

For dangerous commodity traffic destined to stations on the Esquimalt and Nanaimo Railway, Vancouver Island, CP Rail proposes that such traffic be interchanged with Canadian National Railways at an interchange point yet to be determined east of CN's Tilbury Island ferry slip with Canadian National acting as carrier between that interchange point and the CN-E&N Railway interchange in Victoria, B.C.

CN a refusé de transporter les wagons de marchandises dangereuses de CP Rail sur ses barges jusqu'au port de Victoria, et les sociétés ferroviaires n'ont pu s'entendre pour fixer des tarifs d'entier parcours ou des tarifs proportionnels. Par conséquent, la C.C.T. pourrait devoir enjoindre à CN d'accepter l'échange de marchandises, conformément à l'article 265 de la *Loi sur les chemins de fer* et déterminer les taxes de transport et la part afférente à chacune des compagnies intéressées, conformément à l'article 265 de la *Loi*.

CN has refused to handle CP Rail's dangerous commodity cars on its barge through Victoria Harbour and no joint through rates or divisions have been agreed upon by the Railways. Accordingly, the C.T.C. may have to order the CN to accept the interchange of the traffic as required by section 265 of the *Railway Act* and fix the tolls for the traffic and the apportionment of them between the Companies pursuant to section 265 of the *Act*.

Sitôt que des ententes satisfaisantes auront été conclues relativement à la circulation des marchandises échangées entre CP et CN, soit au plus tard le 1er janvier 1986, CP Rail annulera toute disposition tarifaire, y inclus les tarifs et les itinéraires applicables au transport de marchandises dangereuses via ou dans la région portuaire de Vancouver, et imposera un embargo permanent sur tout transport de ce type dans cette zone portuaire, y inclus les voies d'accès aux traversiers de CP Rail à Vancouver (quais A-1 et A-3).

When satisfactory terms and arrangements have been arrived at for the CP-CN movement of the traffic on or before January 1st, 1986, CP Rail will cancel all tariff provisions containing rates and routes for the handling of dangerous commodities through or into the Vancouver waterfront area and will make a permanent embargo of all such traffic in such waterfront area, including CP Rail's Vancouver ferry slip (Piers A-1 and A-3).

Le mode de transport des marchandises dangereuses décrit dans ce plan exigera d'importantes dépenses en immobilisations, augmentera les frais d'exploitation et réduira les revenus de CP Rail à défaut d'intervention des autorités fédérales, provinciales et municipales. Ces coûts, dépenses et pertes de revenus se répercuteront sur les tarifs et

The movement of dangerous commodity traffic as described in this plan will necessitate substantial capital expenditures, will increase operating costs, and will reduce revenues to CP Rail. If no contribution is made to the Company by federal, provincial or local authorities, such costs, expenses, and losses will have to be reflected in rates

taxes imposés aux expéditeurs de marchandises dangereuses acheminées par l'itinéraire proposé.

Dans une lettre datée du 22 août 1984, le C.T.C.F. faisait savoir ce qui suit à CP Rail:

> ... Il est évident que la lettre du 27 juin 1984 ne saurait constituer une réponse valable aux exigences du Comité relatives à l'élaboration "d'un projet d'élimination progressive ou radicale de la manutention des marchandises dangereuses dans la région portuaire de Vancouver. Ce serait même faire preuve d'indulgence que de la considérer comme un rapport d'étape.

Ce sur quoi, le C.T.F.C. ordonnait à CP Rail de lui soumettre une "proposition valable" le 30 septembre 1984, au plus tard, conformément à l'*ordonnance nº R-36012*. Quant à CN Rail, elle devait soumettre ses commentaires sur cette "proposition valable" le 15 octobre 1984, au plus tard.

CP Rail répondait au Comité par une lettre datée du 20 septembre 1984, dans laquelle elle exposait sa "proposition valable", en vertu duquel elle remettrait à CN les marchandises dangereuses dont elle était responsable, dans la ville de Mission en Colombie-Britannique. De là, CN transporterait lesdites marchandises jusqu'à sa rampe d'accès de Tilbury, puis par barge jusqu'au centre-ville de Victoria, ou elle les confierait à la société ferroviaire E&N appartenant à Canadien Pacifique, qui se chargerait alors de les transporter à destination, soit à divers points du réseau de chemin de fer de l'île de Vancouver.

Étant donné que les audiences tenues à Vancouver et à Victoria au mois de mars 1985 ont essentiellement porté sur cette lettre et sur la réponse de CN Rail, il convient de citer au complet la proposition soumise par CP Rail le 20 septembre 1984 ainsi que la réponse de CN, datée du 12 octobre 1984. CP Rail déclarait:

> (traduction) ... afin de se conformer scrupuleusement aux directives énoncées dans l'*ordonnance* (*R-36012*) citée ci-dessus à l'effet de contraindre Canadien Pacifique à élaborer et à présenter au Comité des transports par chemin de fer "un projet

and tolls charged to the shippers of dangerous commodities over the proposed routing.

In a letter dated August 22, 1984, the R.T.C. informed CP Rail that:

> ... It is clear that the letter of June 27, 1984 does not constitute a substantive response to the Committee's requirement for "a plan for the elimination or phasing out of dangerous commodities through or into the Vancouver waterfront area". Indeed, it would be charitable to regard this letter as a progress report.

The R.T.C. thereupon ordered CP Rail to submit "a substantive plan" by September 30, 1984 in accordance with *Order R-36012*. CN Rail was required to comment on the substantive plan by October 15, 1984.

CP Rail replied to the R.T.C. by letter dated September 20, 1984. The "substantive plan" involved transfer of dangerous commodities to CN Rail at Mission, B.C., for furtherance to Vancouver Island rail points via the CN Tilbury slip and barge to downtown Victoria, before re-interchange of the dangerous commodities to the CP Rail-owned E&N Railway for haul to destination.

As this letter and the response of CN Rail form the basis for much of the hearings held by the R.T.C. in Vancouver and Victoria in March, 1985, the CP Rail plan of September 20th, 1984 and the CN answer of October 12th, 1984 must be set out in full. CP Rail said:

> ... following careful consideration of the directive contained in the *Order* referred to above (*Order R-36012*) to the effect that Canadian Pacific was to develop and submit to the Railway Transport Committee "A plan for the elimination or phasing out of the

d'élimination progressive ou radicale de la manutention des marchandises dangereuses dans la région portuaire de Vancouver" et après avoir soigneusement étudié les solutions permettant de se conformer à cette directive, Canadien Pacifique a élaboré le projet suivant, après avoir entamé des négociations avec les responsables compétents de Canadien National, à savoir:

i) Canadien Pacifique assumerait le transport des marchandises dangereuses jusqu'à Mission, en Colombie-Britannique;

ii) À Mission, Canadien Pacifique remettrait ces marchandises à Canadien National via une station de jonction qui devrait être construite à cet endroit;

iii) Canadien National acheminerait ces wagons de marchandises dangereuses de Mission jusqu'à l'île de Tilbury;

iv) Canadien National transporterait ensuite ces marchandises dangereuses par barge de l'île de Tilbury jusqu'à Victoria;

v) À Victoria, les marchandises dangereuses de Canadien Pacifique seraient remises à cette société via la station de jonction qui relie les réseaux de CN et de E&N pour être acheminées jusqu'à destination, soit à Victoria, soit jusqu'à d'autres gares du réseau de E&N;

vi) Pour ce qui est des tarifs, CP propose d'appliquer à ces mouvements un tarif commun d'entier parcours réparti d'un commun accord entre CP et CN ou au gré de la Commission, au besoin.

Ce qui précède constitue le "projet valable d'élimination progressive ou radicale de la manutention des marchandises dangereuses dans la région portuaire de Vancouver" requis par l'*ordonnance R-36012*. En effet, Canadien Pacifique est parvenue à la conclusion que, puisque CN exploite déjà la rampe d'accès aux traversiers mentionnée ci-dessus aux fins d'acheminement des wagons de chemin de fer à destination de l'île de Vancouver, le projet soumis par

handling of dangerous commodities through or into the Vancouver waterfront area" and after careful review of what options might be available to satisfy that directive, Canadian Pacific developed the following plan after engaging in negotiations with appropriate officers of Canadian National, namely:

i) Canadian Pacific would carry dangerous commodity traffic as far as Mission, B.C.;

ii) At Mission, Canadian Pacific would interchange this traffic to Canadian National with interchange tracks being constructed at that location;

iii) Canadian National would carry such dangerous commodity cars from Mission to Tilbury Island;

iv) Canadian National would then barge this traffic from Tilbury Island to Victoria;

v) At Victoria such dangerous commodity traffic of Canadian Pacific would be interchanged to Canadian Pacific on the existing CN-E&N interchange tracks for delivery at Victoria and other points on the E&N;

vi) Insofar as rates are concerned it would be CP's proposal that such traffic would be handled on the basis of a joint through rate with an appropriate division being either negotiated between CP and CN or alternatively being determined by the Commission if necessary.

The foregoing then constitutes Canadian Pacific's substantive plan "for the elimination or phasing out of the handling of dangerous commodities through or into the Vancouver waterfront" in accordance with the requirement of *Order R-36012*. Indeed it is Canadian Pacific's conclusion that since CN already operates the ferry slip referred to for railway cars it transports to Vancouver Island, the proposed plan submitted by Canadian Pacific is in fact the

Canadien Pacifique constitue la façon la plus efficace, en ce qui la concerne, de respecter les directives émises par le Comité dans l'*ordonnance* susmentionnée.

Pour ce qui est des négociations, je désire souligner que jusqu'à présent Canadien National ne se considère pas liée par le projet mis de l'avant par Canadien Pacifique. À ce sujet, je tiens à préciser que Canadien Pacifique est déterminée à invoquer les dispositions pertinentes de la *Loi nationale sur les transports* et de la *Loi sur les chemins de fer* pour apporter une solution appropriée aux problèmes soulevés par le projet élaboré par ses soins en obtenant de la Commission qu'elle exerce l'autorité requise à cet effet.

Je désire également souligner que Canadien Pacifique est fermement déterminée à faire tout ce qui sera en son pouvoir pour résoudre les problèmes liés à "l'élimination progressive ou radicale de la manutention des marchandises dans la région portuaire de Vancouver, en faisant preuve de sens des responsabilités et d'esprit de coopération...

Le 12 octobre 1984, CN répondait dans les termes suivants à la "proposition valable" de CP:

(traduction) Dans la lettre transmise par CP le 20 septembre 1984, il est dit que "jusqu'à présent Canadien National ne se considère pas liée par le projet mis de l'avant par Canadien Pacifique". CN a essentiellement adopté cette position en raison de l'impossibilité d'accueillir les barges de CP aux installations exploitées par CN à Tilbury. À moins de modifier soit les barges de CP, soit la rampe d'accès de CN, ces barges ne pourront desservir Victoria (via Nanaimo) en empruntant l'itinéraire de CP comme elles le font à l'heure actuelle. Pour contourner cette difficulté, CP Limitée suggère que CN ne transporte que les marchandises dangereuses de CP à destination de gares ferroviaires situées sur l'île de Vancouver, via ses barges reliant Tilbury et Point Ellice. Les barges de CP continueraient à acheminer le reste des marchandises transportées par CP du port intérieur de Vancouver jusqu'à Nanaimo. Cette solution aurait essentiellement pour

most effective way for Canadian Pacific to comply with the Committee's directive contained in the foregoing *Order*.

Insofar as the state of the negotiations is concerned I would advise that Canadian National to date has taken the position that it is not amenable to the proposed plan of Canadian Pacific. In that regard I would advise that Canadian Pacific is prepared to utilize the applicable provisions of the *National Transportation Act* and the *Railway Act* to achieve an appropriate resolution of the matters raised in its proposed plan through the exercise of its appropriate authority by the Commission.

I should also like to emphasize that it is Canadian Pacific's intention that every possible effort be extended to resolve the issues related to "the elimination or phasing out of the handling of dangerous commodities through or into the Vancouver waterfront" on an amenable and co-operative basis...

On October 12th, 1984, CN Rail responded to the substantive plan of CP Rail as follows:

In the CP's submission of 20th September, 1984, it is stated that Canadian National to date has taken the position that it is not amenable to the proposed plan of Canadian Pacific. The main reason why CN has taken this position is that CN facilities at Tilbury cannot accommodate the CP barge. Unless adaptations are made either to CP barge or to the CN slip, the CP barge cannot serve Victoria (through Nanaimo) on the CP barge route, as it does today. To overcome such difficulty, CP Limited suggests that CN carry only the CP dangerous commodity traffic to rail-served stations on Vancouver Island by using the CN barge out of Tilbury to Point Ellice. CP barge would continue carrying the remaining CP traffic from Vancouver's Inner Harbour to Nanaimo. This would only result in the transfer of the dangerous commodity handling problem from Vancouver to Victoria and involve CN Rail in complaints from other jurisdictions. Indeed, CN Rail's Point Ellice trackage and

conséquence de transposer le problème posé par le transport des marchandises dangereuses de Vancouver à Victoria et d'exposer CN Rail à des plaintes venant d'autres sources. En effet, le faisceau et les voies de CN à Point Ellice, ainsi que la station de jonction qui les relie au réseau Esquimalt & Nanaimo appartenant à CP, sont situés au coeur du projet d'aménagement urbain de Songhees. Ce projet jouit de l'appui du gouvernement de la Colombie-Britannique ainsi que de la ville de Victoria et va de pair avec un réseau ferroviaire réduit à sa plus simple expression, soit les voies de CN, de CP et la station de jonction aménagée sur une emprise restreinte en raison du nombre réduit de wagons appelés à circuler dans la région. C'est ce qui explique que nous ne souhaitions pas devoir transporter un volume supplémentaire d'environ 1300 wagons de marchandises dangereuses par année dans une zone de réaménagement urbain.

yard, together with the existing rail interchange with CP's Esquimalt and Nanaimo Railway, are the site of an urban renewal development known as the Songhees Development. This development sponsored by the Government of British Columbia and the City of Victoria will co-exist with a minimal rail network of CN, CP and the interchange between them on reduced right of way because so few cars are to be involved in the area. It is for this reason we do not wish to handle the approximately 1300 cars per annum of dangerous commodity goods through the harbour of an urban redevelopment.

CN considère que la suppression du transport des marchandises dangereuses du port intérieur de Vancouver par CP passe par l'aménagement, par cette société, d'une tête de ligne et d'une rampe d'accès aux traversiers à un autre endroit à la fois convenable et économique, situé sur le littoral, au sud de Vancouver. CP pourrait ainsi maintenir son service de barges acheminant des marchandises dangereuses et autres à Nanaimo.

It is CN's opinion that the solution to the removal of CP dangerous commodities from Vancouver's Inner Harbour is to arrange a CP railhead and ferry slip on the lower mainland in another suitable and economic location, thus perpetuating the current CP barge service for both dangerous commodities and other goods to Nanaimo.

La proposition de CP présentait d'après CN des inconvénients considérables. En outre, elle portait exclusivement sur le trafic aboutissant aux lignes ferroviaires de l'île de Vancouver et négligeait de ce fait la question du transport des marchandises destinées aux établissements côtiers isolés.

The difficulties foreseen by CN Rail respecting the CP plan were considerable. In addition, it was apparent to the R.T.C. that the CP plan made no specific provision for traffic destined to isolated, water-locked coastal points, as it was exclusively concerned with traffic terminating on Vancouver Island rail lines.

Pour ces raisons, le C.T.C.F. a alors pris la décision d'organiser des audiences publiques qui permettraient d'étudier en profondeur le projet proposé par CP Rail et la réponse de CN Rail, d'une part, et de recueillir des renseignements sur ses conséquences et celles d'autres projets éventuels, d'autre part. Les avis publics ayant été émis en temps voulu, les audiences ont eu lieu à Vancouver les 19, 20 et 21 mars 1985, et à Victoria les 25, 26 et 27 mars 1985.

The R.T.C. therefore decided to hold public hearings to permit detailed examination of the CP Rail plan and the CN Rail response, and to gather information on its impact and those of alternative plans which might be suggested. On due notice being given, hearings were held with sittings in Vancouver March 19, 20 and 21 and in Victoria March 25, 26 and 27, 1985.

Les témoignages recueillis émanaient de sociétés ferroviaires, de destinataires des marchandises en cause, d'organismes gouvernementaux tant fédéraux et provinciaux que municipaux, de groupes de citoyens et de particuliers. Voir à l'appendice I la liste des personnes qui ont témoigné lors des audiences. Leurs témoignages ont porté sur les conséquences d'ordre pratique, économique, social et sécuritaire de la proposition de CP Rail, d'une part, et sur les solutions de rechange envisageables, d'autre part.

Evidence was presented by railway companies, consignees of the traffic, federal, provincial and municipal government bodies, citizens' groups, and individuals. A list of those appearing at the hearings is attached as Appendix I. Evidence presented concerned operating, economic, safety, and social impact of the CP Rail plan as well as alternative plans.

Comme on pouvait s'y attendre, les témoignages soumis au C.T.C.F. lors des audiences tenues à Vancouver et à Victoria se sont caractérisés par la grande diversité des opinions exprimées. Les solutions suggérées pour résoudre les problèmes soulevés ont été nombreuses et variées.

As might have been expected, the representations heard by the R.T.C. at the Vancouver and Victoria hearings involved a wide divergence of opinions and the suggested solutions to the problem were many and varied.

De façon compréhensible peut-être, un grand nombre de témoins ont manifesté leur opposition à toute proposition qui risquait d'aller à l'encontre de leurs intérêts immédiats, que ces intérêts soient publics ou privés. Tous les témoins riverains des itinéraires suggérés soit par CP, soit par d'autres intervenants, ont manifesté une opposition non équivoque au projet qui les concernait, tout en pressant le C.T.C.F. d'adopter une solution qui supprimerait les risques auxquels le transport des marchandises dangereuses en cause expose la population et l'environnement.

Perhaps understandably, many of those who spoke stated their distaste for any proposed solution which might adversely affect their own immediate interests, be those interests public or private. Those in close proximity to the routes being proposed under the CP Rail plan, or under alternative plans, made their objections clear, and at the same time pressed the R.T.C. for the solution which would eliminate the risk of harm to people and to the environment arising from accidents which might occur during the transportation of the dangerous commodities in question.

Compte tenu de ces circonstances, le C.T.C.F. a mené à bien une analyse approfondie du problème posé par les marchandises dangereuses et identifié pour la première fois par le rapport Eisler qui fut à l'origine de la présente décision. Le Comité espère que les progrès qui ont été enregistrés depuis la publication de ce rapport ne demeureront pas isolées et que sa décision permettra d'avancer à grands pas vers la solution définitive du problème que pose le transport des marchandises dangereuses dans les régions de Vancouver et de Victoria, ainsi que dans les régions de l'île de Vancouver auxquelles ces marchandises sont expédiées aux fins de livraison et de consommation.

Against this background, the R.T.C. has completed an extensive analysis of the dangerous commodity problem on which this decision is based, a problem first identified in the Eisler Report. The Committee expects the progress which has been made since the publication of that Report to continue, and that its decision will be an important step closer to the ultimate resolution of the problem associated with the transportation of dangerous goods in the Vancouver and Victoria areas, and those parts of Vancouver Island to which such goods are being sent for delivery and consumption.

Nous avons l'intention d'expliquer d'abord les dangers inhérents au transport des marchandises dangereuses et d'examiner ensuite les

In this decision the intention is to turn next to an explanation of the hazard which the transportation of dangerous commodities creates,

dispositions légales qui s'appliquent à ce transport ainsi que les limites des pouvoirs dévolus au C.T.C.F. en vertu de la *Loi*. Ce chapitre sera suivi d'une analyse de diverses solutions mises de l'avant dans le but de pallier les dangers identifiés. Nous examinerons tout d'abord la "proposition valable" soumise par CP en réponse à la directive émise par le C.T.C.F., ainsi que les diverses versions modifiées de cette proposition, et d'autres propositions suggérées ou recommandées à l'occasion des audiences ou à d'autres moments, par des intervenants qui ont communiqué par écrit avec le Comité. Enfin, nous avons l'intention de soumettre toutes les propositions ainsi que les dangers, les risques, les coûts et autres avantages ou inconvénients associés à une analyse comparative qui permettra au Comité de présenter ses constatations et conclusions sur la question. Ces constatations et conclusions sont celles de deux des commissaires participant, le troisième commissaire est dissident.

Les constatations et conclusions du Comité seront étudiées ultérieurement en détail, mais il est important de souligner deux constatations dès maintenant. Premièrement, le C.T.C.F. a conclu qu'une solution définitive ou de longue durée ne peut être envisagée sans la pleine collaboration et l'entier accord de tous les intéressés, qu'il s'agisse des trois paliers de gouvernement, d'entreprises et d'expéditeurs, de transporteurs ou de particuliers. Comme l'indiquent l'analyse et la discussion qui suivent, d'autres que le C.T.C.F., qui ne jouit pas de pouvoirs assez étendus pour imposer la solution à long terme à laquelle tout le monde aspire, devront prendre les décisions qui s'imposent et se décider à agir.

Par conséquent, il est essentiel d'adopter une solution à court terme qui assurera la protection de la population durant le laps de temps nécessaire pour obtenir des réponses définitives. Compte tenu du caractère complexe du problème et de la présence d'un grand nombre d'intervenants, dont les intérêts divergent parfois et dont les vues risquent même de s'opposer à toute proposition émanant du C.T.C.F., dans certains cas; compte tenu par ailleurs de la nécessité de respecter le mécanisme de consultation établi et appliqué jusqu'à présent par le C.T.C.F. et toutes les parties en cause, il a été décidé qu'à ce stade le C.T.C.F. choisira la solution qui lui semblera la meilleure à court terme et invitera tous les

followed by an explanation of the law which is applicable to such transportation and the extent of the legal authority enjoyed by the R.T.C. This will be followed by an analysis of the various proposals to deal with the hazard, which will begin with the substantive plan proposed by CP Rail in response to the R.T.C. directive, and will include the various modifications of that proposal and other proposals suggested or recommended either at the hearings or at other times by interested parties who have filed their proposals in writing. Finally, it is the intention to subject all proposals and their associated hazards, risks, costs and other advantages or disadvantages to a comparative analysis which will lead to the findings and conclusions of the Committee. These findings and conclusions are those of two of the Commissioners participating, with the other Commissioner dissenting.

Findings and conclusions will be discussed in detail later, but it is important that two things be realized now. First, the R.T.C. has concluded that no long-term, or final solution is possible without full co-operation and ultimate agreement in principle between all interested parties, whether they are the three levels of government, industries and shippers, carriers or citizens. As the forthcoming analysis and discussion will show, action or decision will be required of others besides the R.T.C., whose powers and authority are insufficient by themselves to bring about the long-term solution everyone desires.

In consequence, a short-term solution is essential for the protection of the public safety during the period of time which will be necessary to get final answers. Because of its complexities and the involvement of so many interested parties with divergent interests and sometimes opposite views concerning any plan which the R.T.C. may propose, and because of the need for the consultative process established and followed by the R.T.C. with interested parties to date, it has been decided that the R.T.C. should at this time state which of the several plans examined it prefers for the short term, and should invite all interested parties to make their comments and suggestions

intéressés à lui soumettre leurs commentaires et suggestions à ce sujet, par écrit, d'ici le 31 octobre 1985. Le C.T.C.F. tiendra ensuite compte de tels commentaires et suggestions, puis choisira d'adopter la solution telle qu'elle est décrite ci-après ou encore de la mettre à exécution après l'avoir modifiée conformément aux besoins exprimés dans les commentaires et suggestions qui lui auront été soumis par les intéressés.

concerning that preferred plan in writing to the R.T.C. by October 31, 1985. The R.T.C. will take into account such comments and suggestions as it may receive and will decide whether to adopt its preferred plan as stated herein or implement that plan with such modifications or changes as may appear to be required by comments and suggestions from interested parties.

LE DANGER

Généralités

Le risque que présentent les marchandises dangereuses lorsqu'elles sont transportées dépend principalement de deux facteurs, à savoir: le risque d'accident entraînant le déversement d'une matière dangereuse et les conséquences d'une telle émission. Ces éventuelles conséquences sont déterminées tant par le nombre et la nature des éventuelles victimes d'une marchandise dangereuse que par la nature de cette dernière.

Les risques de déversement accidentel des marchandises dangereuses dépendent non seulement du type de wagon ou de conteneur dans lequel elles sont transportées mais également de facteurs propres aux modes de transport utilisés. Le nombre et le type de victimes éventuellement menacées par un déversement dépendent également des conditions de transport des marchandises dangereuses, soit des moyens de transport utilisés. Quant à la planification des mesures d'urgence destinées à réduire les dommages résultant du déversement d'une marchandise dangereuse, elle doit elle aussi tenir compte des moyens de transport.

Indépendamment du mode de transport, le risque est en partie déterminé par la nature de la marchandise dangereuse et par l'usage auquel elle est destinée, qui constitue la raison première de son transport.

Les marchandises

Le tableau 1 suivant indique le nom des marchandises qui ont franchi les rampes d'accès aux traversiers exploitées par CP Rail dans le centre-ville de Vancouver durant l'année 1984, et précise la nature du danger qu'elles présentent pour l'environnement en cas de déverse-

THE HAZARD

General

The hazard associated with a dangerous commodity in process of being transported depends mainly on two things: the risk of occurrence of an accident which results in the release of a dangerous commodity, and the possible consequences if that risk is realized. The possible consequences will depend on the number and kind of victims exposed to damage by the dangerous commodity as well as on the nature of the commodity itself.

The risk of an accidental release of a dangerous commodity may depend on the type of car or container in which it is transported as well as factors peculiar to a particular mode of transportation. The number and kind of victims potentially affected by a release similarly depends on the circumstances of carriage, that is, on the transportation plan in effect at the time. Emergency planning to reduce harm resulting from release of a dangerous commodity must also be based in part on knowledge of transportation plans.

Regardless of the transportation plan, a part of the hazard is created simply by the nature of the dangerous commodity itself, and its end use - which determines the need for transportation in the first place.

The Commodities

Table 1 following shows the commodities moved over the CP Rail downtown Vancouver barge slips in 1984, and indicates the nature of the environmental hazard they present if released. 1984 shipments of these dangerous commodities are regarded as typical, and have

Tableau 1 - Table 1

Marchandises dangereuses transportées par wagons complets via la rampe d'accès aux traversiers exploités par CP Rail (1984)- Dangerous Commodities Moved Over CP Rail Barge-Slip in Carloads (1984)

Marchandises - Commodity	Nombre total/ wagons - Total Cars	Propriétés - Properties	Taux de risques/ environnement* - Environmental Hazard Rating*
Propane	693	GAZ INFLAMMABLE, peut exploser, plus lourd que l'air	Minimal
Propane	693	FLAMMABLE GAS, can explode, heavier than air	Minimal
Explosifs	26	EXPLOSIF	s/o
Explosives	26	EXPLOSIVE	n/a
Ammoniac anhydre	100	GAZ TOXIQUE ET CORROSIF, plus léger que l'air, mais commence par former un nuage à ras du sol, surtout au contact de la vapeur d'eau.	Élevé
Anhydrous Ammonia	100	POISONOUS AND CORROSIVE GAS, lighter than air but forms initially a ground-hugging cloud, especially in contact with water vapour	High
Anhydride sulfureux	200	GAZ TOXIQUE, plus lourd que l'air	Élevé
Sulphur Dioxide	200	POISONOUS GAS, heavier than air	High
Méthyl isobutyl carbinol	2	LIQUIDE INFLAMMABLE, vapeurs toxiques plus lourdes que l'air	Faible - modéré
Methyl Isobutyl Carbinol	2	FLAMMABLE LIQUID, toxic vapours heavier than air	Low-Moderate
Hydrate de sodium (soude caustique)	48	SOLIDE CORROSIF ou liquide	Faible - modéré
Sodium Hydroxide (Caustic Soda)	48	CORROSIVE SOLID or liquid	Low-Moderate
Sulfhydrate de sodium	29	SOLIDE CORROSIF	Faible
Sodium Hydrosulphide	29	CORROSIVE SOLID	Low
Acide sulfurique	307	LIQUIDE CORROSIF	Modéré
Sulphuric Acid	307	CORROSIVE LIQUID	Moderate
Nitrate d'ammonium	59	SOLIDE OXYDANT	Faible - modéré
Ammonium Nitrate	59	OXIDIZER SOLID	Low-Moderate
Nitrate de calcium	27	SOLIDE OXYDANT	Faible
Calcium Nitrate	27	OXIDIZER SOLID	Low
Chlorate de soude	3	SOLIDE OXYDANT	Faible
Sodium Chlorate	3	OXIDIZER SOLID	Low
Wagons de groupage	208	Marchandises diverses identiques à celles transportées par camion	s/o
Pool Cars	208	Mixture of products similar to highway traffic	n/a

Sources: Pièce CP-1 (marchandises); Division des marchandises dangereuses du C.T.C.F. (propriétés); Environnement Canada (Taux de risques)

Sources: Exhibit CP-1 (Commodities); C.T.C. Dangerous Goods Branch (Properties); Environment Canada (Hazard Rating).

*Nota: Le taux de risques pour l'environnement est approximatif et ne reflète que la toxicité immédiate des produits, sans tenir compte de leurs effets, soit synergiques, soit à long terme ou encore à dose quasi létale, pas plus que de leurs effets sur un environnement donné.

*Note: Environmental Hazard Rating is preliminary and reflects acute toxicity, not sublethal, long-term or synergistic effects, nor effects dependent on site-specific data.

ment. Vu que ces données sont représentatives, le C.T.C.F. s'en est servi pour estimer les types et les quantités de marchandises dangereuses qui seront expédiées et transportées en 1985 et au cours des années subséquentes.

Les quatre premières marchandises indiquées sur le tableau, soit le propane, les explosifs, l'ammoniac anhydre et l'anhydride sulfureux, comptent pour plus de 60 % du trafic des marchandises indiquées et entrent dans la catégorie des "marchandises dangereuses spéciales". Ce groupe des marchandises dangereuses spéciales a été mentionné dans la "*Décision relative à l'ordonnance de justification sur la sécurité ferroviaire*" rendue à la suite de l'accident de Mississauga en 1979, aux termes de laquelle les marchandises dangereuses spéciales "constituent un grave danger pour le public dans la région entourant l'emprise de chemin de fer si elles sont déversées durant ou après un accident".

Dans des conditions adverses, par exemple, un accident mettant en cause des explosifs risque de provoquer une explosion accompagnée d'une projection de débris en tous sens et donc d'avoir des effets désastreux dans un périmètre de plusieurs centaines de mètres autour du lieu de l'accident avant qu'il soit possible de prendre des mesures de protection ou même d'avertir les populations concernées.

Le propane libéré par un accident est susceptible de s'enflammer et de brûler avec une grande intensité. Un tel incendie risque d'être dangereux en soi, dans la zone immédiate de l'accident, et de s'étendre s'il éclate à proximité de matières inflammables. S'il entre en contact avec les parois en acier d'un autre wagon partiellement rempli de propane, l'air chauffé par un tel incendie risque d'affaiblir l'acier soumis à la pression du gaz et donc de provoquer une fuite de gaz par la paroi affaiblie, puis une explosion violente (des vapeurs en expansion du gaz liquide porté à ébullition). Les circonstances précises dans lesquelles un tel évènement risque de se produire sont hautement improbables, grâce aux améliorations apportées, ces dernières années, aux wagons-citernes sur le plan de la sécurité. Citons au nombre de ces améliorations l'isolation thermique des wagons qui permet

been used by the R.T.C. as its estimate of the kind and quantities of dangerous commodities which will be shipped and transported in 1985 and years following.

The first four commodities listed, propane, explosives, anhydrous ammonia, and sulphur dioxide, account for almost 60% of traffic listed and are included in the category known as Special Dangerous Commodities. This group of dangerous commodities was named in the R.T.C. *Show Cause Hearing Decision On Railway Safety* which followed the Mississauga Accident in 1979. According to that *Decision*, Special Dangerous Commodities are those which "present a significant risk to the public in the area surrounding the railway right of way in the event of a release during or after an accident."

Under the wrong conditions, for instance, an accident involving explosives could result in a blast which might hurl debris in all directions, causing harm hundreds of metres from an accident site before any protection or even warning could be given.

Propane released as the result of an accident could ignite and burn with great intensity. Such a fire could be dangerous in itself in the immediate area of the accident and could spread, depending on the flammability of adjacent materials. A propane fire may result in a Boiling Liquid Expanding Vapour Explosion (BLEVE) if the heat of a fire impinges on the steel shell of a partly full propane car, weakening the steel where it is under pressure from contained gas. Violent release of the remaining contents of the car through the weakened shell may result, with explosive force. The exact circumstances needed for such an occurrence have been made less likely in recent years through safety improvements in propane tank cars. These include especially the application of thermal insulation to cars so that contents boil off through safety valves before the shell is

d'évacuer le liquide en ébullition par des vannes de sécurité avant que la paroi ne soit directement exposée à la chaleur. Toutefois, bien qu'elle soit fort peu présente, la possibilité d'une explosion des vapeurs en expansion du liquide porté à ébullition demeure.

L'ammoniac anhydre et l'anhydride sulfureux sont deux gaz toxiques généralement dangereux même à une certaine distance du lieu d'un accident entraînant le déversement de ces matières. L'ammoniac anhydre risque de former un brouillard au ras du sol, en cas d'humidité, tandis que l'anhydride sulfureux est par définition plus lourd que l'air; ces deux gaz sont donc susceptibles d'être dangereux à des distances considérables, sous le vent du lieu du déversement.

Le *Emergency Action Guide* (Guide des mesures d'urgence) de l'*Association of American Railroads* indique que le fait d'inhaler des vapeurs d'ammoniac peut avoir les conséquences suivantes: "... difficultés respiratoires, bronchospasmes, bronchites, oedème pulmonaire, pneumonie, et même la mort ... 5 000 parties par million d'ammoniac dans l'air risquent d'entraîner la mort immédiate par oedème, strangulation et asphyxie." Au contact de la peau, ce gaz provoque des brûlures et des cloques, tandis qu'un contact prolongé avec les yeux peut entraîner des blessures graves et même la cécité pour des concentrations aussi faibles que 700 parties par million.

Toujours d'après ce même *Guide*, l'anhydride sulfureux peut provoquer "une suffocation, une toux, des problèmes respiratoires, une oppression de la poitrine, une bronchopneumonie latente d'origine chimique et même la mort par paralysie des voies respiratoires. Des concentrations de 400 à 500 ppm constituent un danger immédiat pour la vie des individus". Ajoutons enfin qu'au contact des yeux il peut entraîner une brûlure de la cornée et la cécité.

Les dangers associés à ces gaz sont encore plus graves lorsque leurs conteneurs sont exposés aux flammes, en cas d'incendie. La chaleur peut entraîner l'émission d'une partie du gaz par les soupapes de sûreté, même si le conteneur de gaz toxique n'est pas percé au cours de l'accident. Le *Guide* souligne que l'augmenta-

exposed to direct heat. Nonetheless, the possibility of a BLEVE remains, although it may be a remote possibility.

Anhydrous ammonia and sulphur dioxide, being poisonous gases, may not require unusual conditions to be a threat to human life even at some distance from an accident site, should an accident result in their release. Anhydrous ammonia may form a ground-hugging fog in damp conditions while sulphur dioxide is itself heavier than air; both may then pose a hazard at considerable distance downwind of a spill site.

The *Emergency Action Guide* of the Association of American Railroads notes the effects of inhaling ammonia vapours: "Severe exposures may result in difficult breathing, bronchospasm, bronchitis, pulmonary edema, pneumonia, and possibly death...5,000 parts per million in air may be almost immediately fatal due to serious edema, strangulation and asphyxia." Contact with skin may result in burns and blisters, and serious eye injury or blindness may result from prolonged contact with concentrations as low as 700 parts per million.

The same *Guide* notes that sulphur dioxide may "cause choking, coughing, difficult breathing, chest tightness, delayed chemical bronchopneumonia, and possibly death due to respiratory paralysis. Concentrations of 400-500 ppm are immediately dangerous to life." As well, burns to the cornea and loss of vision may result from eye contact with the substance.

The dangers from these gases are intensified in accidents where fire breaks out and impinges on their containers. Heat may force release of some of the product through relief pressure valves even where the poison gas container is not punctured in an accident itself. The *Guide* notes that gas containers may rupture violently

tion de la pression due à un incendie peut entraîner une rupture violente des conteneurs, ce qui a pour effet de libérer des gaz très toxiques et de projeter des débris avec une force et une vitesse comparables à celles d'un obus.

in fire due to overpressure, releasing large quantities of the very toxic gases as well as sending pieces of the container flying with shrapnel-like effects.

Les autres matières indiquées dans le tableau 1 constituent des sources de danger d'importance très variable. Le méthyl isobutyle carbinol est un liquide inflammable dépourvu de propriétés explosives. En cas de déversement, ses effets seraient principalement localisés.

The other materials listed in Table 1 present dangers of a different magnitude. Methyl isobutyl carbinol is a combustible liquid with moderately toxic vapours. Its effects in spillage would essentially be localized.

Il est dangereux d'entrer en contact avec les substances corrosives figurant dans le tableau 1. Néanmoins, étant donné que ces substances se présentent normalement sous forme liquide ou solide plutôt que gazeuse, de tels contacts ne risquent de se produire qu'au voisinage immédiat d'un déversement.

The commodities with corrosive properties listed in Table 1 may cause harm on contact. Contact with them would be likely only in the immediate spill area, as these substances are solids or liquids under normal conditions, rather than gases.

Le nitrate d'ammonium, le nitrate de calcium et le chlorate de soude entrent tous trois dans la catégorie des solides oxydants. Ces substances chimiques ne constituent pas en elles-mêmes un grand danger, et ce, même aux abords immédiats du lieu d'un déversement. Elles risquent surtout d'attiser un incendie qui se déclarerait à proximité d'un éventuel déversement et donc d'augmenter la production de vapeurs toxiques.

Ammonium and calcium nitrates and sodium chlorates are all shown as being oxidizers and solids. These chemicals are not themselves a great danger outside of an immediate spill area and in fact are not themselves greatly dangerous even in an immediate spill area. The most common hazard associated with them is intensification of fires which may occur in a spill area, and increased toxicity of resulting smoke and combustion products.

Les wagons de groupage contiennent le même genre de chargements que des camions, soit des chargements constitués de petites quantités de produits chimiques et d'articles susceptibles d'être dangereux, comme, par exemple, des briquets au butane, des vaporisateurs de laque pour les cheveux, etc. Dans ce cas, également, un éventuel déversement ne présente normalement de risques que dans ses environs immédiats. En outre, ce risque demeure minime à moins qu'un incendie n'éclate.

Pool car traffic is similar to highway trailer traffic in that it may contain small quantities of a variety of chemicals and goods which could be hazardous, as, for instance, butane cigarette lighters, cans of hairspray, etc. Again, danger would usually extend no further than an immediate spill area and even there, danger would likely be minimal unless fire also broke out.

L'ammoniac anhydre et l'anhydride sulfureux sont considérés comme des gaz extrêmement toxiques pour l'environnement. Le premier est soluble dans l'eau et forme une solution alkaline très corrosive et toxique pour les poissons. Quant au second, il est encore plus dangereux si possible pour l'environnement, car, sous forme liquide, il est plus lourd que l'eau et a

The environmental effects of the poisonous gases anhydrous ammonia and sulphur dioxide are considered most dangerous. Anhydrous ammonia is soluble in water and forms an alkaline solution which is highly corrosive and toxic to fish. Sulphur dioxide is possibly even more dangerous environmentally as it is heavier than water when in liquid form, as it would be

donc tendance à couler à pic et à former une solution acide corrosive.

Les autres matières corrosives mentionnées au tableau 1 forment des solutions basiques et acides moins concentrées et présentent donc moins de risques pour l'environnement.

Bien entendu, les brèves descriptions qui précèdent portent uniquement sur les risques susceptibles de découler de déversements ou d'émissions de chacune des substances prises individuellement. Leurs effets combinés n'ont pas été pris en considération. Il se peut qu'il soit impossible, en effet, d'évaluer de tels effets avec précision. Cependant, dans nombre de cas, le danger que constituent les substances énumérées semble particulièrement lié à la présence d'un foyer d'incendie ou d'autres matières inflammables ou explosives sur le lieu du déversement.

Destination des marchandises

Nous l'avons vu, la destination finale des marchandises dangereuses est l'autre élément déterminant quant à leur transport, indépendamment du moyen de transport utilisé. Le tableau 2 ci-dessous indique le nombre de wagons chargés de marchandises dangereuses qui ont franchi la rampe d'accès aux traversiers exploitée par CP dans le centre-ville de Vancouver au cours de l'année 1984, en direction soit de Victoria, soit d'autres destinations situées sur le réseau ferroviaire de l'île de Vancouver (autres réseaux de chemins de fer) ou encore d'installations littorales isolées (ports isolés).

Pour ce qui est des marchandises dangereuses spéciales, seuls 188 wagons de propane ont été acheminés vers Victoria en 1984. Quant aux autres wagons de marchandises dangereuses acheminés à destination de Victoria, il s'agissait de wagons de groupage qui présentent approximativement le même taux de risques que les mouvements routiers courants. Par ailleurs, 555 wagons de marchandises dangereuses spéciales ont été acheminés vers des destinations ferroviaires situées sur l'île de Vancouver autres que Victoria en 1984. Ce volume, soit près du triple du volume des marchandises

when contained under pressure. It would therefore tend to sink in water, boiling there into a corrosive acid solution.

Other corrosives listed in Table 1 would likely produce less concentrated acids and bases, and therefore present correspondingly lesser environmental dangers.

Of course, these brief descriptions only consider harmful effects that might result from spills of each individual chemical. Combined effects are not considered. Indeed, it may be impossible to estimate accurately such combined effects. In many cases, however, danger of harm from the chemicals described seems especially to be affected by fire or the presence of additional flammable or explosive material at the spill site.

Commodity Destinations

As mentioned, the end destination of the dangerous commodity is the other important aspect affecting its transportation, which is not in any way dependent on the transportation plan in effect at the time of carriage. Table 2 below shows the number of cars with dangerous commodity loads moved over the CP Rail downtown Vancouver barge slips in 1984 to Victoria, to other Vancouver Island rail points (Other Rail) and to isolated water-locked coastal points (Outports).

Of Special Dangerous Commodities only 188 cars of propane were moved to Victoria in 1984. The only other dangerous commodity cars moved to Victoria were pool cars, which can be considered as being about as hazardous as regular highway traffic. On the other hand, a total of 555 cars of Special Dangerous Commodities moved to Vancouver Island rail points other than Victoria in 1984. This was almost three times the Special Dangerous Commodity traffic moved to Victoria and included explosives and sulphur dioxide as well as propane. Relatively small amounts of sulphuric acid and one car of

Tableau 2 - Table 2

Circulation des marchandises dangereuses par wagons complets via les rampes d'accès aux traversiers exploitées par CP (1984) - Dangerous Commodity Traffic Moved Over CP Barge-Slips in Carloads (1984)

Marchandises Commodity	Victoria Victoria	Autres réseaux de chemins de fer Other Rail	Ports isolés Outports	Total Total
Propane Propane	188	505	--	693
Explosifs Explosives	--	26	--	26
Ammoniac anhydre Anhydrous Ammonia	--	--	100	100
Anhydride sulfureux Sulphur Dioxide	--	24	176	200
Méthyl isobutyl carbinol Methyl Isobutyl Carbinol	--	--	2	2
Hydrate de sodium (soude caustique) Sodium Hydroxide (Caustic Soda)	--	1	47	48
Sulfhydrate de sodium Sodium Hydrosulphide	--	--	29	29
Acide sulfurique Sulphuric Acid	--	38	269	307
Nitrate d'ammonium Ammonium Nitrate	--	--	59	59
Nitrate de calcium Calcium Nitrate	--	--	27	27
Chlorate de soude Sodium Chlorate	--	--	3	3
Wagons de groupage Pool Cars	208	--	--	208
TOTAL	396	594	712	1 702

Source: Pièce CP-1.
Source: Exhibit CP-1.

destinées à Victoria, comprenait non seulement du propane, mais également de l'anhydride sulfureux et des explosifs. En outre, une quantité relativement minime d'acide sulfurique et un wagon d'hydrate de sodium ont été acheminés vers d'autres destinations ferroviaires.

Tous les autres wagons de marchandises dangereuses, dont 276 de marchandises dangereuses spéciales, étaient destinés à des ports isolés. Cependant, ils ne comprenaient aucun wagon de propane ou d'explosif.

Les marchandises expédiées à destination des ports isolés sont essentiellement destinées au traitement des produits forestiers, ainsi que, dans certains cas, aux travaux miniers et au traitement des minerais. Le propane sert communément au chauffage commercial et domestique, ainsi qu'à la cuisine. Enfin, les chargements de wagons de groupage sont probablement constitués de marchandises commerciales semblables à celles acheminées par la route.

Wagons utilisés pour le transport

Les règlements de la C.C.T. qui s'appliquent uniquement aux mouvements ferroviaires précisent le type d'équipement à utiliser pour le transport de certaines marchandises dangereuses, afin de limiter autant que possible les risques de fuite en cours de transport ou en cas d'accident. Un tel équipement est également choisi en fonction des propriétés des marchandises dangereuses, d'une part, et des normes de sécurité générales, d'autre part.

Les marchandises dangereuses sont transportées soit dans des wagons pressurisés et isolés, munis de boucliers d'extrémité et d'attelages à double plateau, dans le cas des gaz expédiés à une pression et une température normales, soit de wagons-citernes pressurisés, quoiqu'à un degré moindre que les premiers, dans le cas des liquides. Les solides sont généralement expédiés par wagons-trémies, et les marchandises préemballées par wagons couverts. En général, les wagons couverts appartiennent aux sociétés ferroviaires alors que les autres modèles de wagons sont fréquemment la propriété des expéditeurs ou d'entreprises de location de véhicules.

sodium hydroxide also moved to other rail points.

All other traffic of concern, including 276 cars of Special Dangerous Commodities moved to outports. However, none of the outports destined traffic was explosives or propane.

Outports traffic is almost all used in processing forest products, although some material is used in mining and processing of mine products. Propane is widely used for commercial and home heating and cooking while pool car traffic is, presumably, commercial goods similar to truck traffic.

Containment for Transportation

C.T.C. regulations, which extend only to movements by rail, prescribe the type of equipment in which certain dangerous commodities may be carried so that the risk of escape will be minimized during transit or in case of an accident. Physical characteristics of commodities and general safety considerations also restrict equipment use for different dangerous commodities.

Products of concern move in pressure-tested, insulated tank cars with head-shields and shelf-couplers at normal temperature and pressure if they are gases. Tank cars capable of resisting pressure, but to a lesser extent, are used to transport liquids, while hopper cars may be used for solids. Prepackaged traffic may move in boxcars. Boxcars are generally railway-owned while other cars are frequently owned by shippers or leased by them from car-owning companies.

Les témoignages apportés lors des audiences ont démontré qu'au cours des dernières années le risque de perforation des wagons-citernes a été considérablement réduit grâce à l'installation sur ces derniers de dispositifs de protection des attelages et de boucliers d'extrémité. D'après ces témoignages, les exigences relatives aux normes d'isolation thermique des wagons-citernes ont considérablement réduit les risques de fuite soudaine et incontrôlée du contenu de ces wagons. L'isolant protège l'acier des parois des wagons-citernes du contact direct des flammes en cas d'incendie. Il diminue de ce fait le risque de voir l'acier affaibli par la chaleur céder sous la pression, ce qui entraînerait une fuite soudaine et catastrophique.

Evidence was presented at the hearing that danger of a puncture in a pressurized tank car had been considerably reduced in recent years because of requirements for head-shield and shelf-coupler protection on these cars. According to evidence, sudden and uncontrolled release of product from these cars also was made much less likely by requirements for tank-car thermal protection. This protects tank car steel from direct flames in case of a fire, and so reduces the risk of heat-weakened steel giving way under pressure with sudden and catastrophic release of product.

D'après les témoignages, les wagons-citernes sont suffisamment solides pour résister, sans se perforer, à des impacts subis à des vitesses inférieures à 10 mi/h. En outre, le choc subi par un wagon qui se renverse à une telle vitesse n'est pas suffisant pour causer sa perforation.

Tank cars were claimed to be sufficiently tough that low speed impacts in the ten miles an hour range would not cause punctures. The energy released by a car falling on its side would also be inadequate to cause a puncture, according to evidence.

Néanmoins, aucun témoin n'a pu affirmer que les améliorations apportées à la protection des wagons-citernes éliminaient définitivement tout risque d'explosion d'un wagon-citerne de propane ou des vapeurs en expansion d'un liquide porté à ébullition à l'occasion ou à la suite d'un accident.

No witness was willing to state, however, that because of advances in tank car protection, there was no possibility whatsoever of a propane tank car explosion or BLEVE (Boiling Liquid Expanding Vapour Explosion) during or after an accident.

Moyen de transport

Mode of Transportation

Tous les mouvements des marchandises qui nous intéressent empruntent soit le chemin de fer, soit la voie des eaux. Les chargements à destination des ports isolés circulent par chemin de fer jusqu'au littoral du continent, puis sont acheminés à leur destination finale dans des barges remorquées ou automotrices. Dans ce cas, le chemin de fer n'est pas le dernier moyen de transport utilisé. D'autres chargements sont expédiés et arrivent à destination par chemin de fer, mais empruntent à un moment donné la voie des eaux dans des barges automotrices.

All the traffic in question moves in part by rail and in part by water. Outport traffic moves by rail only as far as water's edge on the mainland, then goes to destination directly by water on towed or self-propelled barges at the direction of the consignee. Rail is not the terminating mode for this traffic. Other traffic originates and terminates on rail but is carried in part by water in self-propelled barges.

Les témoins ont admis unanimement que le chemin de fer était plus sûr que la route pour ce genre d'expédition, parce que le risque d'accident entraînant des fuites y était moins grand. Parmi les autres motifs invoqués pour expliquer que les wagons de chemin de fer sont plus sûrs que les camions, il faut mentionner le fait qu'il

All parties agreed that rail movement was much safer than highway movement for this traffic, because there is less likelihood of accidents and especially of accidents resulting in spills. Among other reasons, rail was considered a safer mode because of the greater protection provided by rail cars as opposed to trucks,

est beaucoup plus facile de contrôler le volume des marchandises transportées, ainsi que la vitesse et la direction des véhicules, dans le cas du trafic ferroviaire que dans celui du trafic routier, d'une part, et le nombre beaucoup plus faible d'accidents ferroviaires que routiers ayant entraîné un déversement de marchandises dangereuses, d'autre part.

Par ailleurs, les wagons de chemin de fer transportent des chargements beaucoup plus volumineux que les camions si bien qu'en cas de déversement de marchandises dangereuses, la fuite risque d'être plus importante et la zone touchée beaucoup plus vaste. La "protection assurée par la clôture d'emprise", soit l'éloignement de cette clôture de la voie ferrée, protège le public d'un déversement accidentel et permet de compenser en partie cet état de fait.

Ces marchandises étant au départ expédiées par chemin de fer, tout transport ultérieur par la route entrainerait un accroissement des risques potentiels du fait du transbordement d'un type de conteneur (wagon) à un autre (camion).

Les facteurs de risques inhérents aux moyens de transport comprennent, dans le cas du transport par voie d'eau, le brouillard, les marées et les courants. Règle générale, les accidents survenant sur l'eau présentent moins de risques pour les êtres humains tout en constituant un danger plus grand pour l'environnement dont ceux-ci tirent leur subsistance.

Étant donné que le transport ferroviaire comprend le triage des trains et que les changements de voies exigent de manoeuvrer les wagons, ce moyen de transport présente également un facteur de risque qui lui est unique. Le passage du chemin de fer au bateau est susceptible de combiner temporairement les risques associés à ces deux moyens de transport tant pour les populations voisines que pour l'environnement immédiat.

L'acheminement des marchandises

Les marchandises dangereuses en cause proviennent de divers points d'expédition situés tant au Canada qu'aux États-Unis. Elles peuvent être acheminées principalement sur le réseau de CP Rail, c'est-à-dire être transportées jusqu'à destination par cette dernière ou par

because of control over the volume, direction and speed of all traffic afforded by rail but not by highway, and because of the low historical level of accidents resulting in dangerous commodity spills on rail as opposed to highways.

On the other hand, because of the nature of a railway train, rail carload volumes greatly exceed truckload volumes, so that if release of a dangerous commodity occurs, more product is likely to be involved, with a consequent increase in the area adjacent to a spill which might be affected. The "Protection afforded by the right of way fence", that is, separation of the public from a potential accident spill by the distance of that fence from the railway line, offers some counterbalancing protection.

Because traffic originates in rail cars, any shift to highway transport would also involve an increase in whatever danger might be associated with trans-shipment from one type of container (railcar) to another (truck).

The element of hazard associated with transportation mode includes effects of fog, tide, and current on the likelihood of accidents occurring during the water passage. Accidents on water would, in general, be less likely to harm people but more likely to harm the environment on which people depend for their living.

As rail movement includes marshalling of trains, and switching of cars involving shunts, there is a unique element of risk involved in use of this mode as well. Transition from rail to water transportation may temporarily combine risks associated with both modes for the adjacent human and environmental populations.

Routing

The dangerous commodity traffic in question originates at a variety of points in Canada and the U.S. It may be carried principally over CP Rail lines, that is, be line-hauled by CP Rail as well as terminated by that company, or it may be line-hauled by others. Traffic bound for on-rail

d'autres sociétés ferroviaires. Ainsi, par exemple, les marchandises acheminées jusqu'à des destinations ferroviaires peuvent être transportées sur le réseau de CN Rail ou de Burlington Northern; ou encore CN Rail, Burlington Northern, British Columbia Hydro Railway et Vancouver & Lulu Island Railway peuvent transporter des marchandises à destination de ports isolés avant de les remettre à CP Rail, qui se chargera de leur acheminement final.

destinations may, for instance, receive line-haul on CN Rail or Burlington Northern; CN Rail, Burlington Northern, British Columbia Hydro Railway and Vancouver and Lulu Island Railway may line-haul traffic bound for outports before interchanging it to CP Rail for furtherance to destination.

La correspondance entre les réseaux de Burlington Northern et de CP Rail s'effectue aux stations de jonction de New Westminster (Sapperton) ou de Sumas; la correspondance entre les réseaux de CP et de CN Rail se fait à la station de jonction de la rue Dunlevy et de l'avenue Campbell; toute correspondance avec les autres réseaux se fait à la station de jonction de New Westminster. Apparemment, toutes les marchandises sont ensuite acheminées jusqu'au faisceau de triage de CP Rail, à Coquitlam, avant d'être transportées sur les quais.

Burlington Northern traffic is interchanged with CP Rail at New Westminster (Sapperton) or Sumas; CN Rail exchanges traffic at Dunlevy Street/Campbell Avenue; other rail traffic is interchanged at New Westminster. All traffic is apparently moved to the CP Rail Coquitlam Yard before proceeding to dockside.

Sur le continent, les marchandises dangereuses en cause sont habituellement acheminées, via le réseau de CP Rail, du faisceau de triage de CP à Coquitlam jusqu'à la rampe A-3 de CP à Coal Harbour si elles sont expédiées vers des destinations ferroviaires situées sur l'île de Vancouver ou jusqu'à la rampe A-1, voisine, de CP si elles sont expédiées vers des ports isolés. Le réseau employé à cette fin épouse étroitement la rive sud du détroit de Burrard, de Port Moody à Coal Harbour, au centre-ville de Vancouver. Ce trajet passe tout d'abord par un quartier industriel bordé de zones résidentielles à taux d'occupation faible ou moyen, constituées de maisons unifamiliales ou à logements multiples. Ensuite, il traverse des quartiers à caractère historique (Gastown, par exemple) avant d'aboutir dans le centre-ville de Vancouver, à proximité du coeur même de la ville.

In its mainland movement, the dangerous commodity traffic in question currently moves from Coquitlam Yard on CP Rail trackage to its A-3 slip in Coal Harbour if bound for on-rail destinations on Vancouver Island, and to its nearby A-1 slip if bound for outports. This trackage closely follows the south shore of Burrard Inlet from Port Moody to Coal Harbour in downtown Vancouver. Consequently, traffic goes first through an industrial district which borders on low to moderate density single and multi-family residential districts. It subsequently passes districts zoned as historical (e.g. Gastown) before terminating in downtown Vancouver adjacent to the City's core.

Il a été souligné, lors des audiences, que le centre-ville est situé sur une péninsule bordée par False Creek au sud, l'Océan à l'ouest et le détroit de Burrard au nord. En fait, l'acheminement quotidien des marchandises comprend toutes les activités propres à un terminus, et ce, dans une zone à la fois très peuplée et difficile à évacuer, en particulier aux heures ouvrables. C'est pourquoi le C.T.C.F. a imposé

It was emphasized at the hearings that the downtown core area of the City is a peninsula bounded by False Creek on the south, the ocean on the west and Burrard Inlet on the North. In effect, the current rail routing involves terminal operations in an area which, during office hours especially, is both densely populated and difficult to evacuate. As a consequence, the R.T.C. has ordered application of certain restrictions on

certaines normes restrictives au transport des marchandises dangereuses qui empruntent ce trajet.

La décision rendue le 22 décembre 1983 par le C.T.C.F., qui menait directement à la proposition présentée par CP Rail lors des audiences tenues à Vancouver et à Victoria au mois de mars, tenait compte de la situation en ces termes:

> Après avoir étudié tous les exposés et toutes les recommandations des parties intéressées et avoir pesé l'importance relative des trois questions précitées, le Comité estime qu'en fin de compte, il faudra supprimer le trafic des marchandises dangereuses dans la région portuaire de Vancouver, de préférence au plus tard le 1er janvier 1986. En outre, le Comité croit qu'un ensemble de restrictions devrait être imposé immédiatement pour tous les mouvements de marchandises dangereuses dans la région portuaire, à titre de mesure temporaire en attendant d'interdire absolument tout mouvement de ce genre. Cette mesure permettra de minimiser pour le public tout danger lié aux mouvements de marchandises dangereuses.

La conséquence directe de cette décision, l'*ordonnance R-36012* du C.T.C.F., qui est toujours en vigueur, imposait à CP Rail d'importantes restrictions sur sa façon d'effectuer des mouvements de marchandises dangereuses au centre-ville en attendant une meilleure solution du problème, d'ici le 1er janvier 1986.

L'*ordonnance R-36012* désigne comme zone à vitesse limitée pour les marchandises dangereuses la région située à l'est de l'endroit où les voies de CP Rail croisent la rue Burrard et se terminent à l'ouest à l'extrémité de la voie, à proximité de Coal Harbour. En plus et au-delà du *Règlement régissant le transport des marchandises dangereuses par chemin de fer* actuellement en vigueur, l'*ordonnance* impose d'autres restrictions plus sévères au transport des marchandises dangereuses dans ladite zone, à savoir les restrictions indiquées ci-dessous.

a) Les wagons-citernes de marchandises dangereuses traversant Vancouver à destination de la rampe d'accès au

dangerous commodity traffic so routed which are presently in effect.

The R.T.C. decision of December 22nd, 1983, which led directly to the CP Rail plan that was considered at the March hearings in Vancouver and Victoria, took account of this situation when it stated:

> Having considered all of the submissions and recommendations of interested parties and having weighed the relative importance of the three areas discussed above, the Committee is of the opinion that ultimately all dangerous commodity traffic must be removed from the Vancouver waterfront area by January 1, 1986. In addition, the Committee feels that a set of restrictions must be imposed immediately on the movement of dangerous commodities in the waterfront area, as an interim measure pending the total prohibition period. This is in order to minimize the exposure of the public to any risk associated with the movement of dangerous commodities.

As a direct result of this decision, R.T.C. *Order R-36012*, which is presently still in effect, imposed on CP Rail severe restrictions on the manner in which it may move dangerous commodity traffic into the downtown area pending a better resolution of the problem by January 1, 1986.

Order R-36012 designates a Dangerous Commodity Restricted Area commencing on the east where CP Rail trackage meets Burrard Street and ending on the west at the end of track in the vicinity of Coal Harbour. Over and above existing Commission *Regulations for the Transportation of Dangerous Commodities by Rail*, the *Order* applies other more stringent restrictions to dangerous commodity traffic, which is to be handled within that Restricted Area. The *Order* provides:

(a) Dangerous commodity tank cars moving through Vancouver en route to the barge area for loading onto the barge will be

traversier en vue d'être chargés sur celui-ci pourront entrer dans la zone à vitesse limitée aux conditions suivantes:

i) La vitesse sera limitée à 10 milles à l'heure.

ii) Avant d'entrer dans la zone en question, tous les wagons-citernes de marchandises dangereuses devront subir une inspection approfondie de leur contenu et de leur mécanique, l'inspection mécanique devant être effectuée par des membres qualifiés du personnel du département de mécanique (cette inspection peut être faite avant le départ de la cour de triage de Coquitlam).

iii) Les wagons-citernes de marchandises dangereuses qui empruntent la voie ferrée pour entrer dans la zone à vitesse limitée doivent respecter un horaire qui permet le chargement immédiat à bord du traversier. Les wagons de marchandises dangereuses en provenance dc Coquitlam ou de points situés entre Coquitlam et Vancouver et à destination de la zone à vitesse limitée doivent être traités comme des wagons en transit et ne doivent pas être déchargés ou entreposés sur le parcours.

b) Les wagons-citernes de marchandises dangereuses qui proviennent de la rampe d'accès et se dirigent vers la zone à vitesse limitée doivent respecter un horaire qui permet leur retrait immédiat de ladite zone. Ces wagons-citernes de marchandises dangereuses doivent être ensuite acheminés directement aux points de destination ou bien à Coquitlam et ne doivent pas être laissés ou entreposés en route.

c) Quand des wagons-citernes de marchandises dangereuses se trouvent sur la voie ferrée et dans la zone à vitesse limitée, un seul aiguilleur à la fois doit exercer ses activités à un moment donné.

d) Aucun wagon complet portant une affiche "explosif" ne pourra entrer dans la zone à vitesse limitée, sauf ceux qui

permitted into the Restricted Area only under the following conditions:

i) Speeds will be restricted to 10 m.p.h.

ii) Prior to entering the Restricted Area, all dangerous commodity tank cars will receive a thorough product containment inspection, as well as a mechanical inspection by qualified mechanical department staff (This inspection may be made prior to the departure from Coquitlam Yard).

iii) Dangerous commodity tank cars moving into the Restricted Area by rail will do so on a schedule which will permit immediate loading onto the barges. Such dangerous commodity traffic from Coquitlam or points between Coquitlam and Vancouver en route to the Restricted Area must be handled as a through movement and must not be set off or stored en route.

(b) Dangerous commodity tank cars moving into the Restricted Area from barges will be handled on a schedule which will permit immediate removal from the Restricted Area. Such dangerous commodity tank cars must be handled on through movement directly to destinations or Coquitlam and must not be set off or stored en route.

(c) While dangerous commodity tank cars on rail are in the Restricted Area only one switching assignment shall operate within the Restricted Area at any given time.

(d) No placarded carloads of "explosives" will be permitted into the designated Restricted Area other than those destin-

doivent être chargés à Buckley Bay (C.-B.) et ces wagons seront alors soumis aux restrictions susmentionnées.

Comme le mentionne l'introduction de la présente décision, la densité de la population est appelée à augmenter le long de ce trajet, à la suite des projets d'aménagement du centre-ville prévus à partir de 1986.

Par ailleurs, ce trajet ne semble pas présenter plus de danger qu'un autre du point de vue de l'environnement. En fait, un des témoins parlant au nom du ministère fédéral des Pêches et des Océans a déclaré ce qui suit: "Pour ce qui est des conséquences éventuelles d'une fuite accidentelle de ces substances, je dirais qu'en matière de pêcheries nous préférerions qu'une telle fuite se produise dans la région portuaire de Vancouver."

À leur arrivée sur les quais, les wagons de marchandises dangereuses à destination ferroviaire de l'île de Vancouver sont chargés à bord du traversier motorisé *Carrier Princess*, qui appartient à CP, ou à bord du bateau de location *Seaspan Doris*, en vue de leur transport par voie d'eau. Il peut arriver qu'un petit nombre de wagons soient également transportés à bord du bateau de location *Haida Transporter*. Le *Carrier Princess* est conçu de telle façon que les rails situés sur son étrave s'adaptent à la rampe d'accès A-3 à Vancouver et à la rampe d'accès de Wilcox exploitée par CP à Nanaimo. La poupe du *Carrier Princess* est conçue de façon à s'adapter à la rampe d'accès A-1 et à celle de Wilcox, à Nanaimo.

Les bateaux chargés quittent le port affairé de Vancouver par le First Narrows, puis franchissent le détroit de Georgie à destination de Nanaimo où ils sont déchargés. Le trajet qui mène de Vancouver à Nanaimo est court et sans détour; il ne contourne aucune île. Aucun témoignage n'a porté sur les conditions de navigation qui prévalent sur ce trajet. Nanaimo est située approximativement à la même latitude que l'île de Tilbury.

À Nanaimo, les wagons sont débarqués puis expédiés à destination via le réseau de E&N Railway, qui appartient à CP.

D'après le témoignage des représentants de CP, les marchandises destinées aux ports isolés

ed for barge loading to Buckley Bay, B.C. and such carloads shall be subject to all the above restrictions.

As mentioned in the Introduction to this decision, population density along this routing is expected to increase as a result of development scheduled for the downtown core in 1986 and beyond.

From an environmental point of view, on the other hand, there may be no greater objection to this routing than to any other. In fact, a witness for the federal Department of Fisheries and Oceans stated that "From a strictly fisheries perspective in terms of what we view the potential impacts might be from the accidental release of these products, we would prefer a Vancouver waterfront location."

On arrival at dockside, dangerous commodity cars for rail points on Vancouver Island are loaded aboard the CP motor vessel *Carrier Princess* or aboard the leased vessel *Seaspan Doris* for the water passage. A small number of cars may also move on the leased *Haida Transporter*. The *Carrier Princess* was built in such fashion that track configuration aboard the vessel is compatible at the ship's bow with the A-3 slip in Vancouver and with the CP Rail Wilcox slip in Nanaimo. The *Carrier Princess* stern is configured to be compatible with the Vancouver A-1 slip and the Wilcox slip in Nanaimo.

Loaded vessels traverse the Strait of Georgia to Nanaimo for unloading, after first exiting busy Vancouver Harbour through the First Narrows. The passage from Vancouver to Nanaimo is short and straightforward, uninterrupted by islands. No evidence was advanced concerning currents or weather conditions prevailing en route. Nanaimo is located on almost exactly the same parallel of latitude as is Tilbury Island.

At Nanaimo, traffic is unloaded then forwarded to rail destinations over the lines of the E&N Railway, owned by CP Rail.

According to CP testimony, outport traffic moves almost entirely on barges leased by

sont transportées presque exclusivement sur des barges louées par les destinataires et remorquées par des remorqueurs appartenant à Seaspan. Les traversiers motorisés appartenant à CP Rail ou loués par cette société ne pourraient transporter de marchandises à destination de la côte ouest de l'île de Vancouver, par exemple. En effet, ces bateaux ne sont pas conçus pour affronter la haute mer et ne peuvent s'aventurer dans des eaux non protégées où la mer serait trop forte ou le temps trop mauvais.

consignees and towed by tugs owned by Seaspan. Motorized vessels owned or leased by CP Rail could not carry cargo at least to points on Vancouver Island's west coast. These vessels are not considered adequately seaworthy to operate in unprotected waters in the event of heavy seas or rough weather.

D'après les renseignements fournis par Seaspan, les marées et les conditions locales de navigation peuvent parfois influencer l'embarquement ou le débarquement des wagons. En outre, ces facteurs, ainsi que les conditions climatiques peuvent influer sur la durée et la sécurité du transport par voie d'eau, à destination des ports isolés ou d'embranchements ferroviaires.

According to information supplied by Seaspan, local tide and current conditions may affect both loading and unloading operations in some cases. These conditions as well as weather conditions may affect the duration and safety of the water passage to destination at outports or rail connections.

Il ressort des informations fournies par Seaspan à la suite des audiences que les contrats de livraison sont conclus avec des destinataires individuels, sur la base de voyages uniques, ce qui signifie, dans le cas des ports isolés, que seuls les chargements de matières dangereuses destinés à des ports précis sont transportés sur des barges réservées à cette destination. Les chargements destinés à plusieurs destinations différentes ne sont pas embarqués sur une même barge puis amenés à bon port en un seul voyage comportant plusieurs arrêts. La pratique dans ce cas diffère de celle appliquée aux chargements de cette nature, à destination ferroviaire, qui sont chargés sur un même traversier, puis acheminés à leurs divers destinataires.

Post-hearing information provided by Seaspan indicated that contracts for delivery were made on a trip basis by individual consignees. That is, where outports were concerned, only dangerous commodity traffic destined for one particular outport would be carried on barges consigned to that destination. Traffic for a number of destinations would not be combined on the same barge and then delivered in the course of one trip including several stops. This again contrasts with traffic of this kind terminating on rail, where one vessel might carry such traffic to a number of destinations.

Une fois parvenus sur le réseau ferroviaire de l'île de Vancouver, ces mouvements sont habituellement acheminés à leurs destinataires et traversent, dans certains cas, nombre de petites agglomérations avant d'arriver à destination.

On arrival on rail on Vancouver Island, traffic currently moves to a variety of destinations and may travel through a number of small communities before arriving.

Plans d'urgence

D'après le témoignage du maire de Vancouver, M. Michael F. Harcourt, tout accident mettant en cause des marchandises dangereuses et exigeant l'évacuation des populations riveraines causerait des problèmes graves

Emergency Plans

According to Mr. Michael F. Harcourt, Vancouver's mayor, any dangerous commodity accident which required evacuation of the adjacent population would create severe problems which could not be accommodated in

qu'aucun programme réaliste ne permettrait de surmonter. "Si l'on considère la seule partie du centre-ville située sur la péninsule, 10 000 habitants et 110 000 travailleurs se trouvent dans la zone à évacuer, devait-il déclarer; or seuls quatre ponts et cinq rues pourraient servir à l'évacuation en cas d'accident. Nous sommes d'avis, après mûre réflexion, que la combinaison de ces voies d'accès et de la densité démographique rendrait toute évacuation impossible."

realistic plans. "Just on the downtown peninsula itself, there are 10,000 residents and 110,000 workers within the evacuation zone", he said. "There are basically only four bridges and five streets by which we can evacuate people if there is an accident. It's our considered opinion that these geographic access and density realities make an evacuation impossible."

Ces difficultés ne peuvent que s'aggraver si le centre-ville continue à se développer conformément aux prévisions et si la densité de la population continue à s'accroître, d'autant plus que, d'après les prévisions, une importante partie de ces projets devrait être réalisée aux abords immédiats ou même au-dessus des voies de chemin de fer servant à l'heure actuelle au transport des marchandises dangereuses qui nous intéressent. D'après le témoignage du chef des pompiers de Vancouver, M. Harcus, "une proportion importante des projets de développement potentiel que la ville souhaiterait voir aboutir devrait prendre cette forme (c'est-à-dire passer au-dessus d'une voie de chemin de fer). La présence continuelle de marchandises dangereuses ne peut que provoquer le report de la majeure partie de ces projets".

These difficulties would be compounded if development continued as currently planned and population density further increased, especially as plans call for much of that development to take place immediately next to or even over the railway line presently in use for the dangerous commodity traffic in question. According to Mr. Harcus, Vancouver's Fire Chief, "There is a considerable development potential which the city would like to see occur, which must be built in a similar (over the railway) fashion. The continued presence of dangerous goods will result in a deferral of much of this development."

À la lumière de ces informations, le conseil municipal de Vancouver s'est déclaré décidé "à faire appliquer les recommandations du Comité des transports par chemin de fer visant à éliminer le transport et le transbordement des marchandises dangereuses, par rail et par traversier ferroviaire, dans la région portuaire de Vancouver". Le conseil a également déclaré qu'il "s'opposait en effet à toute participation de la municipalité aux frais encourus pour déplacer les voies de chemin de fer".

In light of this, Vancouver City Council declared its intention "to actively pursue implementation of the Railway Transport Committee recommendations to eliminate the transport and trans-shipment of hazardous materials by rail and rail ferry on the Vancouver waterfront." However, Council has also stated that it "is on record as opposing any city involvement in cost sharing related to rail relocation."

CONSIDÉRATIONS D'ORDRE JURIDIQUE

LEGAL CONSIDERATIONS

Compétence sur les mouvements des marchandises dangereuses par chemin de fer

Jurisdiction Over Dangerous Commodity Movements by Rail

Le transport ferroviaire des marchandises dangereuses au Canada relève de la législation fédérale en vertu de la *Loi sur les chemins de fer* et de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*.

The transportation by rail of dangerous commodities in Canada is subject to federal jurisdiction through the *Railway Act* and the *Transportation of Dangerous Goods Act*.

La *Loi sur les chemins de fer* ne contient que deux articles portant spécifiquement sur le transport des marchandises dangereuses, soit les articles 295 et 296, qui prescrivent ce qui suit:

> 295.(1) Aucun voyageur ne doit transporter, et, sauf en conformité d'une ordonnance ou d'un règlement de la Commission à cet égard, la compagnie ne doit pas être tenue de transporter sur son chemin de fer, de la poudre, de la dynamite, de la nitroglycérine ou d'autres matières dangereuses ou explosives de leur nature.
>
> (2) Quiconque expédie de telles matières par le chemin de fer doit en indiquer distinctement la nature sur l'extérieur de l'emballage qui les contient, et en donner d'ailleurs avis par écrit au chef de gare, ou à l'employé de la compagnie préposé à leur réception et auquel elles sont livrées.
>
> 296.(1) La compagnie ne doit transporter aucune matière explosive ou dangereuse autrement qu'en conformité des règles édictées par la Commission à cet égard.
>
> (2) La compagnie peut refuser de recevoir, autrement qu'en conformité d'une ordonnance ou d'une règle édictée par la Commission à cet égard, un emballage ou paquet qu'elle soupçonne de contenir des matières explosives ou dangereuses, ou exiger, pour s'en assurer que l'emballage ou paquet soit ouvert.

Conformément au mandat qui lui est confié en vertu de ces deux articles, la Commission a édicté, au cours de ces dernières années, de nombreux règlements rassemblés dans le document connu sous le nom de "*Red Book*" en vue de régir la façon dont les marchandises dangereuses sont transportées par chemin de fer.

Il est généralement admis que la construction et l'utilisation des rampes d'accès du détroit de Burrard, servant respectivement à CP Rail et Burlington Northern, respectent les exigences statutaires et réglementaires de la Commission canadienne des transports qui sont en vigueur à l'heure actuelle. Comme nous l'avons déjà mentionné, le C.T.C.F. a adopté les recommandations soumises dans le rapport Eisler et

Transportation of dangerous commodities is specifically addressed in the *Railway Act* in sections 295 and 296. These sections provide as follows:

> 295.(1) No passenger shall carry, nor, except in conformity with any order or regulation made by the Commission in that behalf, shall the company be required to carry upon its railway, gunpowder, dynamite, nitroglycerine, or any other goods that are of a dangerous or explosive nature
>
> (2) Every person who sends by the railway any such goods shall distinctly mark their nature on the outside of the package containing the goods, and otherwise give notice in writing to the station agent or employee of the company whose duty it is to receive such goods and to whom they are delivered.
>
> 296.(1) The company shall not carry any goods of an explosive or dangerous nature except in conformity with the regulations made by the Commission in that behalf.
>
> (2) The company may refuse to take, except in conformity with any order or regulation made by the Commission in that behalf, any package or parcel that it suspects to contain goods of an explosive or dangerous nature, or may require the package or parcel to be opened to ascertain the fact.

In furtherance of the mandate flowing from these two sections, the Commission has in recent years issued numerous regulations, contained in what is known as the Red Book, to regulate the manner in which dangerous commodities are transported by rail.

It is generally agreed that the car ferry slips located in Burrard Inlet and operated by CP Rail and Burlington Northern respectively, are facilities which have been constructed and operated in accordance with existing Canadian Transport Commission statutory and regulatory requirements. As already noted, the R.T.C. adopted the recommendations contained in the Eisler Report, and issued *Order R-36012*. In

émis l'*ordonnance R-36012*. En outre, dans l'*ordonnance R-36011*, le C.T.C.F. enjoignait à Burlington Northern de l'informer de toute modification aux voies susceptible de par sa nature d'entraîner un changement des quantités ou des types de marchandises dangereuses acheminées via la rampe d'accès au traversier de Vancouver appartenant à Burlington Northern.

CP Rail et Burlington Northern ont toutes deux contesté à la Commission canadienne des transports tant le droit que le pouvoir légal d'imposer le détournement d'activités ferroviaires et le déplacement ou le détournement des convois transportant ces marchandises dangereuses. CP Rail a allégué que le droit tant écrit que coutumier reconnaissait aux sociétés ferroviaires la liberté de gérer et d'exploiter leur réseau ferroviaire comme elles le jugeaient bon, dans la mesure où elles observaient toutes les lois et tous les règlements en vigueur, d'une part, et que les pouvoirs de la C.C.T. étaient essentiellement d'ordre régulateur et correctif, c'est-à-dire qu'ils lui permettent de veiller à ce que les chemins de fer soient exploités conformément aux lois, ordonnances et règlements applicables, d'autre part.

En conséquence, le Comité a dû déterminer, premièrement, s'il avait légalement le pouvoir d'enjoindre à une société ferroviaire de cesser certaines activités en cours, conformément au pouvoir de réglementation de la Commission, et, deuxièmement, si une telle décision empiétait sur les droits de gérance que seules les sociétés ferroviaires ont le pouvoir d'exercer.

Le C.T.C.F. est d'avis qu'en vertu de l'article 227 de la *Loi sur les chemins de fer*, intitulé "Exploitation et matériel", il jouit des pouvoirs requis pour interdire le mouvement des marchandises dangereuses dans le détroit de Burrard. L'article 227 se lit comme suit:

> La Commission peut rendre des ordonnances et édicter des règlements ...
>
> g) ... concernant le matériel roulant, les appareils, garde-bestiaux, dispositifs, signaux, méthodes, procédés, structures et ouvrages, y compris les lignes ou fils transmetteurs de l'éclairage, du chauffage et de la force motrice, à employer sur le chemin de fer pour protéger

addition, the R.T.C., in *Order R-36011*, ordered Burlington Northern to inform it of any track alteration which, by its nature, would permit a change in the extent or type of dangerous commodity which might be handled through Burlington Northern's Vancouver slip.

Both CP Rail and Burlington Northern have questioned the legal authority and jurisdiction of the Commission to order the diversion of railway operations and the relocation and rerouting of the transportation of these dangerous commodities. CP Rail has argued that the railways possess statutory and common law rights to manage and operate their railways as they see fit, provided all existing laws are being obeyed, and that the powers of the Commission are merely regulatory and remedial, that is, to ensure that the operation of the railway is in compliance with relevant statutes, orders and regulations.

Accordingly, for present purposes the R.T.C. must determine whether it has the legal authority to order a railway company to cease operations which are being conducted in accordance with Commission regulatory requirements, and secondly whether such a decision usurps the management function which can only be exercised by the railway companies themselves.

The R.T.C. believes that section 227 of the *Railway Act*, which is found under the heading "Operation and Equipment", vests jurisdiction in the Committee to prohibit the movement of dangerous commodities in Burrard Inlet. Section 227 states:

> The Commission may make orders and regulations ...
>
> (g) ... with respect to the rolling stock, apparatus, cattleguards, appliances, signals, methods, devices, structures and works, including light, heat and power lines or wires, to be used upon the railway, so as to provide means for the due protection of property, the em-

convenablement la propriété, les employés de la compagnie et le public ainsi que toutes les personnes voyageant sur le service de Sa Majesté;

l) ... concernant généralement la protection des biens et la protection, la sûreté, la commodité et le confort du public et des employés de la compagnie dans le service et dans la marche des trains et leur vitesse, ou dans l'emploi des locomotives par la compagnie, sur le chemin de fer ou pour les besoins du chemin de fer. (notre soulignement)

Par ailleurs, le paragraphe 2) de l'article 227 édicte que:

> Tout réglement établi et toute ordonnance rendue en vertu du présent article peuvent être rendus applicables durant ou après la construction du chemin de fer, ou durant la période et de la manière que la Commission juge convenables.

Le C.T.C.F. est également d'avis qu'il a le pouvoir de réglementer le transport des marchandises dangereuses et qu'en vertu des articles 227, 295 et 296 de la *Loi sur les chemins de fer* lus conjointement il peut ordonner que soit déplacé l'itinéraire des marchandises dangereuses dans l'intérêt de la sécurité publique. Le C.T.C.F. n'a nullement l'intention d'empêcher les sociétés ferroviaires qui relèvent de sa compétence de respecter le droit ou l'obligation qu'elles ont de transporter de telles marchandises dangereuses. Par conséquent, le C.T.C.F. ne peut admettre avec CP Rail que l'ordonnance émise vise non pas à permettre aux trains de CP empruntant les rampes d'accès aux traversiers de circuler en toute sécurité, mais bien à interdire purement et simplement toute circulation des trains transportant des marchandises dangereuses soumises à la réglementation.

Il a également été allégué que l'article 227(1) de la *Loi sur les chemins de fer* ne permettait que l'adoption de règlements visant à assurer la sûreté "dans le service et dans la marche des trains". Cependant, le Comité est d'avis que l'article vise non seulement à assurer la protection de la propriété mais également celle du public et de toute personne voyageant par chemin de fer. Par son ordonnance, le C.T.C.F. a averti CP Rail qu'il n'autorisera ou ne

ployees of the company, and the public and all persons travelling on Her Majesty's service;

(l) ... generally providing for the protection of property, and the protection, safety, accommodation and comfort of the public, and of the employees of the company, in the running and operating of trains and the speed thereof, or the use of engines, by the company on or in connection with the railway. (emphasis added)

Reference may also be had to section 227(2) which states:

> Any orders or regulations under this section may be made applicable during or after the construction of the railway, or during such time, and in such manner, as the Commission deems proper.

The R.T.C. also believes that it retains jurisdiction over the transportation of dangerous commodities and that when read together, sections 227, 295 and 296 of the *Railway Act* allow it to order the relocation of the dangerous commodities traffic in the interests of public safety. It is not the intention of the R.T.C. to prevent railway companies under its jurisdiction from exercising their right or meeting their obligation to carry such dangerous commodities. The R.T.C. therefore cannot agree with the submission made by CP Rail to the effect that the proposed order is not directed toward ensuring that its trains will be operated safely through ferry slip facilities but rather is intended to stop the operation of trains of regulated dangerous commodities altogether.

It has also been argued that section 227(1) of the *Railway Act* only authorizes the making of regulations to ensure safety "in the running and operating of trains". However, the Committee believes that the section exists to provide for the protection, not only of property but also of the public and all persons travelling on the railways. The R.T.C., by its order, has notified CP Rail that it will not authorize or permit continued transportation of dangerous com-

permettra plus le transport de marchandises dangereuses sur la rampe d'accès aux traversiers de Vancouver, par souci d'assurer la protection et la sécurité du public.

En agissant de cette manière, le C.T.C.F. exerce une fonction de réglementation et non de gestion. C'est au Comité des transports par chemin de fer qu'il incombe de veiller à la sécurité ferroviaire au Canada. Il ne suffit pas d'affirmer que les pouvoirs de réglementation dont jouit la Commission se limitent à veiller à ce que les activités ferroviaires respectent les lois, ordonnances et règlements pertinents. Envisageant son mandat dans une optique un peu plus vaste, le C.T.C.F. considère qu'il consiste à réduire au minimum les risques inhérents au transport des marchandises dangereuses sur les voies de chemin de fer canadiens.

C'est pourquoi il souhaite trancher cette question préliminaire en précisant que le fait que les voies de chemin de fer de la région portuaire de Vancouver, appartenant à CP Rail et située dans le détroit de Burrard, ainsi que les rampes d'accès aux traversiers qui y sont également situées, soient installées, construites et exploitées conformément aux lois et règlements en vigueur, ne peut retirer à la Commission le droit d'ordonner le déroutage des marchandises dangereuses.

Le C.T.C.F., en décidant d'éliminer les mouvements de marchandises dangereuses sur les installations de CP Rail dans le détroit de Burrard, et d'étudier la proposition déposée par CP Rail pour le réacheminement de ce trafic, s'est convaincu que cette mesure est nécessaire dans l'intérêt de la sécurité publique.

Compétence sur les mouvements des barges

Au cours des audiences, la question de la responsabilité légale et de la compétence sur les tronçons de trajet qui s'effectuent par barges a été soulevée. Certains représentants des ports isolés, accessibles uniquement par la voie maritime, qui semblaient être ignorés par la proposition de CP Rail, ont exprimé des inquiétudes précises. Il semble que certaines des entreprises desservies par ces ports ne recevraient plus aucune livraison en vertu de la proposition de CP Rail.

modities at the Vancouver ferry slip, because of its concern for the protection and safety of the public.

In so doing, the R.T.C. is exercising a regulatory and not a management function. It is the Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission which is granted jurisdiction over rail safety in Canada. It is not enough to state that the regulatory powers of the Commission are limited to ensuring that the operations of railways are in compliance with relevant statutes, orders and regulations. The R.T.C. views its mandate within a wider spectrum, to minimize the risks inherent in the transportation of dangerous commodities over Canadian railways.

The R.T.C. concludes on this preliminary question that the fact the CP Rail Vancouver waterfront trackage situated on Burrard Inlet and the ferry slip facilities located therein are lawfully located, constructed and operated in accordance with the existing statutory requirements, cannot, by itself, operate to deprive the Commission of jurisdiction to order the rerouting of these dangerous commodities.

In deciding to phase out movements of dangerous commodities over CP Rail facilities in Burrard Inlet, and to study the proposal submitted by CP Rail for the re-routing of this traffic, the R.T.C. has satisfied itself that action is required in the interest of public safety.

Jurisdiction Over Water Movements

During the hearings, the matter of legal responsibility and jurisdiction for the portion of the movement which occurs on water was raised. Specific concerns were expressed by certain representatives of the water-locked outports who appeared to be left out of the current CP Rail proposal. It would appear that some of those industries would no longer be served under the CP Rail plan.

Le C.T.C.F. a déjà statué sur cette question dans une cause portant sur un service de barges que CP Rail voulait abandonner sur le lac Kootenay. Les barges étaient utilisées pour transporter des wagons entre des points sur les voies de CP Rail. Les barges étaient construites uniquement pour servir au transport ferroviaire, et les rails dont chaque barge était munie s'adaptaient aux rails des quais. Le C.T.C.F. a jugé que l'exploitation des barges constituait sans nul doute une partie intégrale des activités de CP Rail, puisqu'elle assurait une liaison essentielle entre les autres tronçons ferroviaires de la société.

Le Comité a conclu, dans la *cause du lac Kootenay*, que le service de barges constituait un chaînon du réseau ferroviaire et devait tomber sous la définition de "chemin de fer" énoncée à l'article 2 de la *Loi sur les chemins de fer*.

> Dans cette définition, on ne retrouve pas le mot "barges" ou tout autre terme se rapportant au transport par eau, mais on peut y lire tout "l'équipement" et tous "les biens meubles ou immeubles, et tous les ouvrages qui en dépendent".

La *décision* du C.T.C.F. a été contestée par CP Rail devant la Cour d'appel fédérale. La question de compétence posée visait à déterminer si l'exploitation d'un service de barges porte-wagons équivalait ou non à l'exploitation d'une ligne de chemin de fer. Dans l'appel, CP Rail ne contestait pas la conclusion du C.T.C.F. selon laquelle le service de barges porte-wagons faisait partie intégrante de son réseau ferroviaire ou de son entreprise et qu'à ce titre il relevait de la compétence législative fédérale. La Cour s'est cependant déclarée d'accord avec CP Rail qui alléguait que cette conclusion ne suffisait pas en elle-même à soumettre un service de barges porte-wagons aux dispositions d'abandon prévues dans la *Loi sur les chemins de fer* et déclarait que:

> (traduction) Un chemin de fer est un mode de transport. Un bateau est un autre mode de transport. Ce que l'exploitation d'une ligne de chemin de fer vise en réalité est un mode particulier de transport. Dans le service des barges porte-wagons, la barge est le mode de transport et non les wagons. Lorsque la barge sert de mode de transport sur le lac Kootenay, les wagons servent alors

The R.T.C. has previously addressed this question in a case involving barge movements on Kootenay Lake which CP Rail wanted to abandon. Barges were used to transport railway cars between points on CP Rail lines. The barges were built uniquely to accommodate rail traffic, and the rails on each barge linked up with the rails on the wharf. The R.T.C. decided that the barge operation was unquestionably an integral part of CP Rail's undertaking because it is and was an essential link with the rest of the company's railway line.

In the *Kootenay Lake case* the R.T.C. concluded that the barges were part of the railway system and fell within the scope of the definition of "railway", found in section 2 of the *Railway Act*:

> Although the definition does not mention the word "barges" it does include all "equipment" and all "property real or personal and were connected therewith".

The *Decision* of the R.T.C. was appealed by CP Rail to the Federal Court of Appeal. The question of jurisdiction on the appeal was whether the operation of the Kootenay Lake rail barge service was the operation of a line of railway. CP Rail did not challenge the R.T.C. finding that the rail barge service formed an integral part of its system or undertaking, and as such fell within federal legislative jurisdiction. However, the Court agreed with CP Rail that this was not enough to bring a rail barge service within the abandonment provisions of the *Railway Act*. The Court stated:

> A railway is a mode of conveyance. A vessel is another mode of conveyance. What is really involved in the operation of a railway line is a particular mode of conveyance. In the rail barge service, the mode of conveyance is the barge and not the railway cars. When the barge is acting as the mode of conveyance across Kootenay Lake, the railway cars are serving the function of

de conteneurs. Arrivés au point de destination du parcours de la barge porte-wagons, les wagons sont alors raccordés aux voies. Ils font alors fonction de matériel roulant et de moyen de transport mais uniquement du point de vue des opérations de chargement et de déchargement. Le transport d'un point à un autre sur le lac Kootenay se fait par voie de barges porte-wagons, un bateau se livrant à un genre de transport par eau, savoir le transport des wagons servant de conteneurs. Par conséquent, l'exploitation d'un service de barges porte-wagons n'équivaut pas, à mon sens, à l'exploitation d'une ligne de chemin de fer et ne tombe pas dans le cadre des dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* touchant l'abandon.

Par conséquent, la Cour en arrivait à la conclusion que CP Rail pouvait abandonner son service de barges porte-wagons sans être tenue de se conformer aux dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* touchant à l'abandon.

La Cour a cependant confirmé la partie de la décision originelle du C.T.C.F. selon laquelle le service de barges porte-wagons fait partie intégrante du réseau ferroviaire ou de l'entreprise de CP et qu'à ce titre il relève de la compétence législative fédérale. En outre, la Cour a également fait sienne la conclusion du Comité à l'effet que l'article 304 de la *Loi sur les chemins de fer* ne limite pas uniquement les pouvoirs du Comité à des questions relatives aux taxes, tarifs et tarifs communs, et que, puisque cet article s'applique à tout moyen de transport par voie d'eau exploité par une société ferroviaire l'on ne peut conclure pour autant qu'il n'était pas dans l'intention du législateur d'appliquer d'autres dispositions de la *Loi* à l'exploitation des barges porte-wagons.

Dans sa *décision*, le C.T.C.F. faisait référence à l'article 304 de la *Loi sur les chemins de fer* qui se lit comme suit:

> Les dispositions de la présente *loi*, relativement aux taxes, tarifs et tarifs communs, en tant que la Commission juge qu'elles peuvent s'appliquer, s'étendent et s'appliquent aux transports effectués par une compagnie de chemin de fer par mer ou sur les eaux intérieures entre des endroits ou des ports du Canada, si la compagnie possède,

containers. At the terminal points of the voyage of the rail barge the railway cars are moved over track. They are at that point acting as rolling stock and a means of conveyance, but it is in the operations of loading and unloading. The conveyance from one point to another on Kootenay Lake is by means of the rail barge, a vessel engaged in a form of water transport - the transport of railway cars as the containers of freight. The operation of the rail barge service is, therefore, not in my opinion the operation of a line of railway and does not fall within the abandonment provisions of the *Railway Act*.

The Court, therefore, held that CP Rail could abandon the barge service without being required to comply with the abandonment provisions of the *Railway Act*.

However, the Court upheld the original R.T.C. decision to the effect that the rail barge system formed a part of the CP railway system or undertaking, and that as such it was subject to federal jurisdiction. The Court also agreed with the conclusion that section 304 of the *Railway Act* did not limit the authority of the Committee simply to matters of tolls, tariffs and joint tariffs, and that since this section applied to all forms of water transport operated by a railway company, one could not conclude that other provisions of the *Railway Act* could not have been intended to apply to rail barge operations.

The R.T.C. *Decision* had made reference to section 304 of the *Railway Act*:

> The provisions of this *Act*, in respect of tolls, tariffs and joint tariffs, so far as deemed applicable by the Commission, extend and apply to the traffic carried by any railway company by sea or by inland water, between any ports or places in Canada, if the company owns, charters, uses, maintains or works, or is a party to any arrangement for

affrète, emploie, entretient ou met en service des navires, ou est partie à quelque arrangement pour employer, entretenir ou mettre en service des navires pour les transports par mer ou sur les eaux intérieures entre ces ports ou ces endroits.

Le C.T.C.F. considérait que cet article donnait à la Commission le pouvoir de réglementer les taxes et les tarifs applicables à tout mode de transport maritime exploité par des sociétés ferroviaires afin qu'elle puisse réglementer la totalité des activités de ces sociétés. La Cour fédérale n'a pas contesté cette conclusion.

Certaines des barges habituellement utilisées pour transporter des marchandises dangereuses à destination de l'Île de Vancouver n'appartiennent pas à CP Rail, mais bien à Seaspan. M. Cairns, témoignant pour CP Rail, a indiqué que cette dernière avait conclu un contrat de location avec Seaspan afin d'utiliser son bateau, le *Seaspan Doris*. Il a déclaré:

(traduction) Nous louons également, sur une échelle plus modeste, un bateau appartenant à Kingcome Navigation, connu sous le nom de *Haida Transporter*.

Et il a ajouté:

(traduction) Chez CP, nous ne nous occupons pas directement d'organiser le service de barges à destination des ports isolés.

Néanmoins, il semble que l'article 304 de la *Loi sur les chemins de fer* puisse s'appliquer aux activités du *Seaspan Doris*, qui est loué par CP Rail et dessert le réseau ferroviaire de l'île deVancouver. De plus, il semble que l'article 304 s'applique également à la barge de CP, le *Carrier Princess*, qui transporte des wagons entre Vancouver et l'île de Vancouver.

Témoignant pour CP Rail, M. Page explique qu'à son avis il faut distinguer deux types de marchandises. La première catégorie regroupe les marchandises dont la destination finale sur l'île est accessible par chemin de fer. De telles marchandises sont acheminées jusqu'au quai de CP à Vancouver, chargées sur le traversier de CP, transportées à Nanaimo, débarquées, puis acheminées jusqu'à leur destination finale via le

using, maintaining or working vessels for carrying traffic by sea or by inland water between any such ports or places.

The R.T.C. believed that this section was enacted to give the Commission the power to regulate tolls and tariffs on all forms of water transport operated by railway companies so as to regulate each segment of the company's operations. The Federal Court did not disturb that finding.

Some of the vessels which are currently being used to transport dangerous commodities to Vancouver Island are not the property of CP Rail but rather that of Seaspan. Mr. Cairns, testifying as a CP Rail witness, indicated that CP Rail had a lease arrrangement with the Seaspan organization for the use of their vessel, the *Seaspan Doris*. He said:

We also lease on a limited basis a vessel owned by Kingcome Navigation, commonly referred to as the *Haida Transporter*.

He then stated:

The barge arrangements in respect to the outports, we do not get directly involved with in CP.

However, it would appear that section 304 of the *Railway Act* would be applicable to movements on the *Seaspan Doris*, which is leased by CP Rail and provides services to the rail network on Vancouver Island. In addition, CP has its own vessel, the *Carrier Princess*, carrying rail cars between Vancouver and Vancouver Island which likewise would be subject to section 304.

CP Rail witness Mr. Page explained that in his opinion, there were two categories of traffic. One category of traffic is that which is ultimately delivered by rail to an on-rail customer on the Island. In those situations the goods are brought down to the CP dock in Vancouver, loaded on the CP ferry, taken to Nanaimo, off-loaded, put on the E&N, and delivered by rail to the customer. The second

réseau ferroviaire de E&N. La seconde catégorie regroupe les marchandises que CP se contente de livrer à Vancouver, où elles sont prises en charge par un autre transporteur engagé d'une façon ou d'une autre par le dernier destinataire ou consignataire. Afin d'illustrer son témoignage, M. Page évoque le cas de Utah Mines qui entrait selon lui dans la seconde catégorie de clients et a déclaré que les wagons étaient embarqués sur le bateau par CP Rail pour être acheminés jusqu'aux endroits non accessibles par chemin de fer. Dans de telles situations, conclut-il:

> (traduction) Les recettes de CP proviennent uniquement de la livraison de ces wagons sur les quais.
>
> ...
>
> Les bateaux que nous louons sont des bateaux loués pour acheminer nos marchandises sur l'île, soit par chemin de fer, soit par la route.

M. Page précise alors que par "marchandises de CP Rail" il faut entendre les marchandises que CP se charge d'acheminer par chemin de fer jusqu'à une destination située dans l'île. Dans de tels cas, il y a lieu de considérer CP comme le "transporteur du destinataire". Dans le cas de la seconde catégorie, soit par exemple des marchandises destinées à Utah Mines, la facturation se fait en fonction de taux distincts. Cependant, M. Page précise que, dans certains cas, les marchandises sont accompagnées d'un connaissement conjoint, auquel cas le transporteur maritime touche une part proportionnelle du coût de transport. Toujours selon M. Page, dans une telle situation, le client traite habituellement à la fois avec le transporteur maritime et avec le transporteur ferroviaire. Et le témoin termine en ajoutant qu'en général, lorsqu'elle se voit confier un chargement qui doit passer du continent à l'île de Vancouver, à destination d'un point quelconque du réseau de Canadien Pacifique Limitée, CP Rail considère qu'il lui incombe d'acheminer ce chargement à destination.

Il semble par conséquent que le C.T.C.F. ne puisse ordonner à CP Rail d'acheminer des marchandises dangereuses par barges porte-wagons jusqu'à des destinations accessibles uniquement par la mer. CP Rail ne le fait même pas à l'heure

category of traffic is that which CP simply delivers to dockside in Vancouver for pick-up by another carrier who is contracted in some way or another to the ultimate customer or consignee. Mr. Page in his example referred to Utah Mines as being in the second category of customers and stated that CP Rail would place the cars on the vessel and the vessel would deliver them to the off-rail point. In those situations:

> CP Rail's revenue derives from its responsbility to deliver those cars to dock side only.
>
> ...
>
> The vessels that we charter are vessels that we charter to deliver our own traffic to the Island, either rail or trailer.

Mr. Page explained that CP Rail's own traffic was traffic which it ultimately delivered by rail to a customer on the Island. In those situations CP Rail could be referred to as the "destination carrier". With respect to the second kind of traffic, i.e. Utah Mines, he indicated that it was billed on a separate rate basis. However he did indicate that in some situations the traffic moved on a joint through bill where the water carrier received a division of the rate. Mr. Page indicated that in those situations the customer usually dealt with both the water carrier and the rail carrier. In conclusion, Mr. Page stated affirmatively that as a general rule of thumb, if CP Rail were looking at a shipment involving a passage between the mainland and Vancouver Island with the destination at a point on the Canadian Pacific railway, then CP Rail would consider it had a responsibility to deliver goods to destination.

Accordingly, CP Rail cannot be ordered by the R.T.C. to deliver dangerous commodities to the water-locked destinations by rail barge. CP Rail does not do so even at present, since the evidence indicates that it merely delivers the

actuelle, puisque la preuve soumise démontre qu'en général cette société achemine les marchandises jusqu'au quai et que les destinataires accessibles uniquement par la mer prennent eux-mêmes des dispositions pour ce qui est du transport maritime jusqu'à leurs installations privées. La *cause du lac Kootenay* a clairement établi le principe voulant qu'une société ferroviaire ne puisse être contrainte de livrer des marchandises au-delà de l'extrémité de sa ligne. Nonobstant ce fait, il est possible de considérer ces barges comme de "l'équipement", au sens où le définit le paragraphe 1) de l'article 6 de la *Loi sur les chemins de fer*. La Cour fédérale n'a pas contesté la conclusion du Comité des transports par chemin de fer selon laquelle les barges font en fait partie des entreprises et activités de CP.

goods to dockside, and the water-locked destinations then make their own arrangements for water transportation to their private facilities. The *Kootenay Lake case* is clear in establishing as a principle that railway companies cannot be ordered to deliver goods beyond the end of their line of railway. Notwithstanding this fact, it may be possible to consider these barges to be "equipment" within the definition of section 6(1)(c) of the *Railway Act*. The Federal Court did not disturb the findings of the Railway Transport Committee to the effect that the barges were in fact part of the CP undertaking and operations.

Loi sur le transport des marchandises dangereuses

Le Comité a également étudié l'application de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*.

En vertu du paragraphe 1) de l'article 3, la *Loi* s'applique à "... la manutention, à la demande de transport et au transport, moyennant un prix de louage ou une rétribution, de marchandises dangereuses, qu'elles aient ou non le Canada comme lieu d'origine ou de destination". Dans l'article 2), réservé aux définitions, le terme "moyens de transport" est défini comme suit:

> Tout engin utilisé ou utilisable pour le transport des personnes ou des marchandises, que ces dernières soient emballées ou conteneurisées. Sont inclus dans la présente définition les engins se déplaçant sur terre, dans les airs ou sur l'eau, ainsi que les canalisations.

En outre, le paragraphe 2 de l'article 3 prévoit que la *Loi* s'applique à toutes les opérations de transport des marchandises dangereuses effectuées au moyen de navires. L'article 21 prévoit que le gouverneur en conseil peut adopter des règlements permettant de se conformer à l'intention et aux dispositions de la *Loi*, en général, et à ce qui suit, en particulier:

Transportation of Dangerous Goods Act

The application of the *Transportation of Dangerous Goods Act* has also been considered.

By section 3(1), the *Act* is made to apply to "... all handling, offering for transport and transporting of dangerous goods, by any means of transport, whether or not for hire or reward and whether or not the goods originate from or are destined for any place or places in Canada." In section 2, the definition section, the term "means of transport" is defined as:

> any road or railway vehicle, aircraft, waterborne craft, pipeline or any other contrivance that is or may be used to carry persons or goods whether or not the goods are in packaging or containers.

In addition, section 3(2) states that the *Act* applies to all transportation of dangerous goods by ship and vessel. Section 21 provides that the Governor in Council may make regulations generally for carrying out the purposes and the provisions of the *Act*, and in particular, may make regulations:

...

i) de préciser les circonstances dans lesquelles la manutention, la demande de transport ou le transport des marchandises dangereuses sont interdits;

...

r) de prévoir la notification de l'ordre prévu à l'article 28 aux personnes qu'il vise, ainsi que les effets de l'ordre, sa durée d'application, les modalités d'appel à son endroit et toute question connexe.

L'article 28 de la *Loi* prévoit que:

Dans les cas où ils l'estiment nécessaire pour la protection de la sécurité publique, des biens ou de l'environnement, le ministre ou la personne qu'il désigne, peut sous réserve des règlements pris en vertu de l'alinéa 21r), ordonner à des personnes déterminées qui se livrent à des opérations de manutention ou de transport des marchandises dangereuses, ou qui demandent ce transport, soit de cesser ces opérations, soit de les mener de la façon requise.

Cet article accroît considérablement les compétences fédérales en matière de transport des marchandises dangereuses. Jusqu'à ce jour, cependant, ni le C.T.C.F., ni aucun de ses membres, n'a été nommé par le ministre pour assumer de telles responsabilités. Cet article accorde aux personnes choisies les pleins pouvoirs pour interdire ou dérouter les transports de marchandises dangereuses, et ce, quel que soit le moyen de transport utilisé. Ceci s'explique par le fait que la *Loi* s'applique à tous les moyens de transport mentionnés dans l'article 4 de la *Loi nationale sur les transports*:

4. La présente loi s'applique aux moyens de transport suivants:

a) le transport par chemin de fer auquel s'applique la *Loi sur les chemins de fer*;

b) ...;

c) le transport par eau auquel s'applique la *Loi sur les transports* et tous les autres modes de transport

...

(i) Prescribing circumstances in which the handling, offering for transport or transporting of dangerous goods is prohibited;

...

(r) Providing for the notification of persons directed to do anything under section 28, for the effect, duration and appeal or review of such directions and for any matters incidental thereto.

Section 28 provides:

Where the Minister or a person designated by the Minister considers it to be necessary for the protection of public safety, property or the environment in any case not provided for by this *Act* and the regulations, he may, subject to any regulations made pursuant to paragraph 21(r), direct any person engaged in handling, offering for transport or transporting dangerous goods to cease any such activity or to carry it on in the manner directed.

This section greatly extends federal jurisdiction to regulate transportation of dangerous commodities. To date, however, neither the R.T.C. nor any of its members have been designated by the Minister to fulfill these responsibilities. Section 28 provides those persons designated with clear jurisdiction to prohibit, or reroute the transportation of dangerous goods by any mode. This is so because the *Act* is to apply to all modes of transportation which are referred to in section 4 of the *National Transportation Act*:

4. This *Act* applies to the following modes of transport:

(a) transport by railways to which the *Railway Act* applies;

(b) ...;

(c) transport by water to which the *Transport Act* applies and all other transport by water to which the

par eau ressortissant à l'autorité législative du Parlement du Canada;

d) ...; et

e) le transport, moyennant un prix de louage ou une rétribution, effectué par une entreprise de transport par véhicule à moteur reliant une province à une ou plusieurs autres ou s'étendant au-delà des limites d'une province.

Outre les pouvoirs conférés au gouverneur en conseil et au ministre, l'article 25 de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* permet à ces derniers de conclure des ententes avec les gouvernements provinciaux sur des questions relatives à l'application et au respect de la *Loi*:

25.(1) Avec l'approbation du gouverneur en conseil, le ministre peut conclure avec le gouvernement d'une province un accord portant

a) la mise en oeuvre totale ou partielle de la présente loi et de ses règlements dans la province dans la mesure où ceux-ci s'appliquent à des moyens de transports différents des modes de transport mentionnés aux alinéas 4a) à e) de la *Loi nationale sur les transports*;

b) l'application totale ou partielle de la présente loi et de ses règlements dans la province et contrôle de cette application.

2) L'accord visé au paragraphe (1) peut prévoir toute clause complémentaire nécessaire ou utile à sa mise en oeuvre, application ou contrôle, ainsi que la répartition des frais ou revenus afférents.

Compétences légales dans les limites des eaux territoriales canadiennes

Des représentants du ministère des Pêches et Océans appelés à témoigner se sont vus enjoints d'étayer de façon détaillée les pouvoirs législatifs qui permettent au ministère de s'opposer à la mise en exécution des projets de CP

legislative authority of the Parliament of Canada extends;

(d) ...; and

(e) transport for hire or reward by a motor vehicle undertaking connecting a province with any other or others of the provinces or extending beyond the limits of a province.

In aid of the powers conferred on the Governor in Council and the Minister, section 25 of the *Transportation of Dangerous Goods Act* permits agreements covering matters within the various provinces which either expand the scope of regulation, or relate to implementation and enforcement:

25.(1) The Minister may, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with the government of a province

(a) for the implementation of this *Act* and the regulations or any provision thereof in that province with respect to any mode of transport other than one referred to in paragraphs 4(a) to (e) of the *National Transportation Act*; and

(b) with respect to the administration and enforcement of this *Act* and the regulations or any provision thereof in that province.

(2) An agreement entered into under subsection (1) may provide for any matters necessary for or incidental to the implementation, administration or enforcement agreed on and for the apportionment of any costs, expenses or revenues arising therefrom.

Legal Jurisdiction Over Canadian Waters

The Department of Fisheries and Oceans appeared at the hearings and was asked to elaborate further on its legislative authority to prohibit the CP Rail proposed Tilbury Island plan. Subsequent to the hearing, the

Rail relativement à l'île de Tilbury. À la suite des audiences, le ministère a fait parvenir au C.T.C.F. un document intitulé *La Loi et l'habitat du poisson au Canada*, qui établit que la protection des poissons et des écosystèmes naturels dont dépend leur survie est régie par la *Loi sur les pêcheries* fédérale. D'après ce document, la préservation future des populations de poissons passe par la réglementation des prises et la protection des écosystèmes qui permettent la reproduction des poissons. Ces écosystèmes sont appelés "habitats des poissons". La *Loi sur les pêcheries* définit ces "habitats des poissons" comme suit:

> 31.(5) ... "habitat des poissons" désigne les frayères, les réserves de nourriture et les aires d'alevinage, d'élevage et de migration dont dépend directement ou indirectement la survie des poissons.

Les articles de la *Loi sur les pêcheries* ont un caractère impératif et prévoient clairement que, préalablement à la mise en route de tout projet susceptible d'influer sur l'habitat des poissons, les responsables du ministère des Pêches et Océans doivent étudier les conséquences éventuelles d'un tel projet pour les pêcheries, avant qu'il ne soit mis en chantier. Le ministre responsable de l'application de la *Loi sur les pêcheries* peut exiger d'un entrepreneur qu'il soumette la totalité des renseignements disponibles, y compris les plans, devis descriptifs, études et échantillons, à l'examen des responsables de la gestion des pêcheries. Le ministre peut ordonner la modification de tout projet qui présente d'éventuels dangers pour l'habitat des poissons.

L'article 2 de la *Loi sur les pêcheries* définit les "eaux des pêcheries canadiennes" comme suit:

> toutes les eaux des zones de pêche du Canada, toutes les eaux de la mer territoriale du Canada et toutes les eaux intérieures du Canada;

En vertu du paragraphe 1) de l'article 31 de la *Loi*:

> Il est interdit d'exploiter des ouvrages ou entreprises diminuant ou faisant disparaître

Department provided the R.T.C. with a document entitled *Canada's Fish Habitat Law* which states that the protection of fish and those natural environmental systems that support fish are provided for under the federal *Fisheries Act*. The document states that one way of conserving fish for the future is through direct management of the harvest and also ensuring that the natural systems that produce fish are protected from harm. These systems are referred to as "fish habitat". The *Fisheries Act* defines "fish habitat" as:

> 31.(5) Spawning grounds and nursery, rearing food supply and migration areas on which fish depend, directly or indirectly in order to carry out their life processes.

The sections of the *Fisheries Act* are mandatory and make it clear that, prior to the construction of any project which may affect fish habitat, its impact on fisheries is required to be considered by officials of the Department of Fisheries and Oceans. The Minister responsible for the *Fisheries Act* can require a developer to submit complete information, including plans, specifications, studies and samples, for scrutiny by fisheries management authorities. If these show possible dangers to the fish habitat, the Minister can order that the plans be changed.

Section 2 of the *Fisheries Act* defines "Canadian fisheries waters" as:

> all waters in the fishing zones of Canada, all waters in the territorial sea of Canada and all internal waters of Canada.

Section 31(1) of the *Act* provides:

> No person shall carry on any work or undertaking that results in the harmful

les qualités biologiques de l'habitat des poissons ou rompant son équilibre d'une manière préjudiciable.

Cependant le paragraphe 2 de l'article 31 ajoute:

Le paragraphe 1) ne s'applique pas aux personnes qui diminuent, font disparaître ou rompent l'équilibre de l'habitat des poissons en utilisant des moyens ou en agissant dans des circonstances autorisées par le ministre ou conformes aux règlements établis par le gouverneur en conseil en vertu de la présente loi.

L'article 33 interdit également la pollution de l'habitat des poissons:

33.(2) Sous réserve du paragraphe (4), il est interdit à qui que ce soit de déposer ou de permettre que l'on dépose une substance nocive dans des eaux où vivent des poissons ou en quelque lieu dans des conditions où cette substance nocive ou une autre substance nocive résultant du dépôt de cette substance pourrait pénétrer dans de telles eaux.

En vertu du paragraphe 1 de l'article 33.1:

Les personnes qui exploitent ou se proposent d'exploiter des ouvrages ou entreprises de nature à entraîner a) l'immersion de substances nocives dans des eaux où vivent des poissons ou leur rejet en un lieu dans des conditions susceptibles de permettre l'écoulement de cette substance ou d'une autre substance nocive résultant du rejet dans ces eaux, b) la diminution ou la disparition des qualités biologiques de l'habitat des poissons ou la rupture de son équilibre, doivent ... lui fournir les plans, devis, études, pièces, annexes, programmes, analyses, échantillons et autres renseignements concernant l'ouvrage ou l'entreprise ainsi que les analyses, échantillons, évaluations, études et autres renseignements concernant les eaux, lieux ou habitats des poissons menacés, qui lui permettront de déterminer ... si l'ouvrage ou l'entreprise est ou non susceptible d'entraîner l'immersion ou le rejet d'une substance ... si il ou elle est de nature à faire diminuer ou disparaître les qualités biologiques de l'habitat des poissons. (notre soulignement)

alteration, disruption or destruction of fish habitat.

However, section 31(2) adds that:

No person contravenes subsection 31(1) by causing the alteration, disruption or destruction of fish habitat by any means or under any conditions authorized by the Minister or under regulations made by the Governor in Council under this *Act*.

Section 33 also prohibits the pollution of fish habitat:

33.(2) Subject to subsection 33(4) no person shall deposit or permit the deposit of a deleterious substance of any type in water frequented by fish or in any place under any conditions where such deleterious substance or any other deleterious substance that results from the deposit of such deleterious substance may enter any such water.

Section 33.1(1) provides:

Every person who carries on or proposes to carry on any work or undertaking that results or is likely to result in a) the deposit of a deleterious substance in water frequented by fish or in any place under any conditions where that deleterious substance or any other deleterious substance that results from the deposit of that deleterious substance may enter any such water, or b) the alteration, disruption or destruction of fish habitat shall... provide the Minister with such plans, specifications, studies, procedures, schedules, analysis, samples or other information relating to the work or undertaking and with such analysis, samples, evaluations, studies, or other information relating to the water, place, or fish habitat that is or is likely to be affected by the work or undertaking as will enable the Minister to determine, whether there is likely to be a deposit of a deleterious substance and whether there was likely to be an alteration or disruption, destruction of the fish habitat. (emphasis added)

Le paragraphe 2 de l'article 33.1 précise que le ministre peut exiger, après avoir pris connaissance des plans, la modification des travaux de l'entreprise, ou l'ajout d'éléments nouveaux, et qu'il peut limiter ou interdire les travaux ou l'entreprise. Avec l'approbation du gouverneur en conseil, le ministère peut en tout temps ordonner l'interruption des travaux ou de l'entreprise pour le temps qui semble nécessaire au ministre, eu égard aux circonstances. La *Loi*, qui prévoit également de nombreux types de sanctions, octroie aux fonctionnaires des pêcheries le pouvoir de saisie d'équipement en vertu de l'article 58.

Dans sa lettre du 8 mai adressée au C.T.C.F., le ministère attire en particulier l'attention du Comité sur le paragraphe 1) de l'article 33.1 de la *Loi sur les pêcheries* autorisant le ministre à exiger que lui soit soumis tout plan et devis descriptif afin qu'il puisse en déterminer les conséquences éventuelles pour la qualité de l'eau ou l'habitat des poissons.

Le Comité a étudié la preuve soumise par le ministère des Pêches et Océans, qui peut se résumer comme suit:

1) Dans l'accomplissement de son mandat, le ministère des Pêches et Océans examine attentivement les activités et les projets susceptibles d'exercer une influence néfaste sur les poissons ou sur leurs habitats. Le ministère a soumis une étude récapitulative sur l'ampleur et l'importance économique des populations de saumons de la rivière Fraser, indiquant quels aspects du cycle vital seraient les plus exposés et les plus sensibles aux conséquences éventuelles du service de barges porte-wagons que CP projette d'assurer sur la basse Fraser.

2) La population de saumons fait vivre des pêcheries commerciales, récréatives et autochtones d'une ampleur et d'un poids économique considérables, dont le chiffre d'affaires brut s'élève à environ 125 000 000 de dollars par an. Plusieurs projets importants de mise en valeur des ressources en salmonidés ont été menés à bien récemment dans le bassin de la Fraser, et le ministère espère que la

Section 33.1(2) states that the Minister, after reviewing the plans, may require modifications or additions to the work or undertaking and may restrict and/or prohibit the operation of the work or undertaking. With the approval of the Governor in Council, the Department may in any case, direct the closing of the work or undertaking for such period as the Minister deems necessary in the circumstances. The *Act* also contains numerous penalty provisions as well as power of seizure of equipment, which is vested in fisheries officers by virtue of section 58 of the *Act*.

In its letter of May 8 to the R.T.C., the Department specifically drew the attention of the Committee to section 33.1(1) of the *Fisheries Act* by which the Minister may request plans and specifications to enable the determination of potential impact on water quality or fish habitat.

The Committee has reviewed the evidence presented by the Department of Fisheries and Oceans. This evidence may be summarized as follows:

1) In fulfilling its mandate the Department of Fisheries and Oceans critically reviews activities and developments which could negatively affect fish or their habitats. The Department provided a summary of the magnitude and importance of the valuable salmon resource in the Fraser River, with emphasis on those aspects of the life cycle which would be most vulnerable and sensitive to possible impact from the CP rail barge proposal.

2) The salmon stocks support very extensive and economically valuable commercial, recreational and native fisheries with an estimated average annual gross wholesale value of $125,000,000. Recently, several major salmon enhancement projects have been completed within the Fraser River system and with the signing of the Canada-U.S. Salmon Interception Treaty the Department

signature du traité canado-américain sur la pêche aux saumons mènera à un accroissement significatif de la production future de saumons.

3) Le ministère s'est opposé dans le passé à l'implantation, sur la basse Fraser et dans l'estuaire de ce fleuve, d'installations destinées à produire ou à expédier des marchandises toxiques et dangereuses, comme des carburants pétrochimiques et des hydrocarbures. Il faut attribuer cette position aux risques que d'éventuels déversements de telles substances feraient courir aux saumons et autres ressources biologiques très fragiles et productives, qui dépendent étroitement du cours inférieur de la Fraser et de son estuaire.

4) Le ministère juge incompatible la prolifération générale d'usines de produits chimiques toxiques avec la protection à long terme de la productivité du milieu aquatique, d'une part, et les objectifs à long terme du ministère en matière d'aménagement et de mise en valeur de la Fraser, d'autre part.

5) Le ministère affirme que sa position a été appuyée par nombre d'études et de rapports environnementaux portant sur les conséquences des activités industrielles existantes et futures sur le cours inférieur de la Fraser.

6) Le ministère affirme que les risques potentiels que les substances chimiques toxiques font courir à l'environnement de l'estuaire ont été énumérés dans le rapport du Comité d'étude environnemental sur l'expansion du port de Roberts Bank, daté de 1979. Ce rapport se termine en concluant pour l'essentiel que l'expédition de liquides en vrac à partir des installations portuaires de Roberts Bank, une fois agrandies, présenterait des risques inacceptables pour l'écosystème de la Fraser et recommande avec insistance l'abandon de ce projet.

7) Le ministère a également renvoyé la Commission à la phase I de l'étude provinciale sur l'estuaire de la Fraser qui recommandait que:

expects significant increases in future salmon production.

3) The Department has previously opposed proposals involving the siting of facilities for the production or shipment of hazardous toxic materials such as petrochemicals and hydrocarbon fuels on the lower Fraser River and Estuary. This position is predicated on the risks posed by potential spills of these materials to the very vulnerable and productive salmon and other biological resources which are highly dependent on the lower Fraser River and Estuary.

4) The Department considers the general proliferation of toxic chemical facilities to be incompatible with the continued preservation of the aqua life productivity and the Department's long term management and enhancement goals for the Fraser River.

5) The Department states that its position has been supported by several environmental assessments and reports concerned with the impact of existing and future industrial developments on the lower Fraser River and Estuary.

6) The Department states that the potential risks of toxic chemicals to estuarian environment were recognized in the report of the Environmental Assessment Panel on the Roberts Bank Port Expansion in 1979. The Report stated as a major conclusion and recommendation that the shipment of bulk liquids from an expanded Roberts Bank port facility represented an unacceptable risk to the Fraser River ecosystem and should not be undertaken.

7) The Department also referred the Commission to Phase I of a provincial Fraser River Estuary study which recommended that:

Seules les utilisations des sols et des ressources compatibles avec la viabilité constante de l'écosystème devraient être encouragées.

Nulle utilisation dont les effets risqueraient d'être irréversibles ne saurait être permise.

8) La phase II de l'étude sur la Fraser s'est achevée en 1982 par la publication d'un rapport fédéral-provincial conjoint intitulé *A Living River by the Door - A Proposed Management Program for the Fraser River Estuary*, qui a servi de base à l'élaboration d'un projet d'aménagement de l'estuaire de la Fraser dans lequel ont été abordées les principales questions relatives à l'agrandissement du port, au transport, à la qualité des eaux, à la gestion de l'habitat et aux activités récréatives.

Le ministère des Pêches et Océans estime que les propositions ayant pour conséquence d'accroître la manutention ou le transport des marchandises dangereuses ou toxiques ne devraient pas être mises à exécution. C'est pourquoi il a soumis les recommandations suivantes:

1. Le ministère appuie la position adoptée par Environnement Canada en faveur d'une étude d'ensemble du transport des marchandises dangereuses par barge porte-wagon et recommande en outre que CP Rail procède à une recension des sites de rechange acceptables du point de vue de l'environnement.

2. L'information transmise par CP Rail n'était pas suffisante pour permettre au ministère de procéder à une étude adéquate de l'environnement comme l'exige l'article 33 de la *Loi sur les pêcheries*.

En outre, le ministère a clairement établi la nécessité de tenir pleinement et soigneusement compte des contraintes écologiques lors de l'étude des sites pouvant servir de terminus pour des barges. Le ministère conclut en demandant qu'aucune décision relative à un itinéraire ou à

Only those land and resource uses which are compatible with continued ecosystem viability should be encouraged.

No uses should be permitted whose harmful effects could be irreversible.

8) Phase II of the Fraser River Estuary study was completed in 1982 with the issuance of a joint federal-provincial report entitled *A Living River by the Door - A Proposed Management Program for the Fraser River Estuary*. Subsequently, implementation of strategy for the Fraser River Estuary has been developed and provides guidance regarding the major issues relating to the port development, transportation, water quality, habitat management and recreation.

It is the position of the Department of Fisheries and Oceans that proposals involving increased handling and transportation of hazardous, toxic substances should not proceed. Accordingly, the Department submitted the following recommendations:

1. The Department supports the position adopted by Environment Canada for an overall study of rail barge transportation of hazardous commodities and further recommended that CP Rail undertake a comprehensive assessment of alternative, more environmentally acceptable sites.

2. That the information provided by CP Rail was insufficient to allow the Department to make an adequate environmental assessment as required by section 33 of the *Fisheries Act*.

In addition, the Department made it clear that it needed to be fully satisfied that the necessary environmental considerations had been adequately and comprehensively addressed in assessing potential barge terminal sites. In conclusion the Department requested that a

un site ne soit prise avant qu'une telle étude environnementale ait été menée à bien.

L'étude des articles de la *Loi sur les pêcheries* indique sans équivoque que le ministre des Pêcheries est en droit de considérer qu'un accroissement de la manutention des marchandises dangereuses dans l'estuaire de la Fraser menace les pêcheries. De ce fait, le ministre peut exercer les pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi*. Le ministère a déjà déclaré qu'à son avis la proposition actuelle de CP Rail ne fournissait pas suffisamment de détails pour permettre d'effectuer l'étude requise en vertu de l'article 33.

Installations suffisantes et adéquates

En vertu de l'article 262, soit l'un des principaux articles de la *Loi sur les chemins de fer*, CP Rail doit fournir des installations suffisantes et convenables pour la réception, le chargement, le transport, le déchargement et la livraison de toutes les marchandises et effets présentés à la société aux fins de transport sur son chemin de fer, et recevoir, transporter et livrer ces marchandises:

262.(1) La compagnie doit, selon ses pouvoirs,

a) fournir, au point de départ de son chemin de fer et au point de raccordement de son chemin de fer avec d'autres, et à tous les points d'arrêt établis à cette fin, des installations suffisantes et convenables pour la réception et le chargement des marchandises et effets présentés à la compagnie pour être transportés sur son chemin de fer;

b) fournir des installations suffisantes et convenables pour le transport, le déchargement et la livraison de ces marchandises et effets;

c) sans retard, et avec le soin et la diligence voulus, recevoir, transporter et livrer ces marchandises et effets;

d) fournir et employer tous les appareils, toutes les installations et tous les moyens nécessaires à la réception, au chargement, au transport, au déchargement et à la livraison de ces marchandises et effets; et

routing and siting decision not be finalized until such an environmental assessment process had been satisfactorily completed.

It is clear from a review of sections of the *Fisheries Act* that the Minister of Fisheries may perceive increased handling of dangerous commodities in the Fraser River Estuary to be a threat to the fishery. As such the Minister can exercise the powers given him by the *Act*. The Department made it clear that the current CP Rail proposal is in its opinion insufficient in detail for the completion of the assessment required under section 33.

Adequate and Suitable Accommodation

One of the most important sections in the *Railway Act* is section 262, which requires CP Rail to furnish adequate and suitable accommodation for the receiving, loading, carrying, unloading and delivering of all traffic offered for carriage upon the railway, and to receive, carry and deliver all such traffic:

262.(1) The company shall, according to its powers,

(a) furnish, at the place of starting, and at the junction of the railway with other railways, and at all stopping places established for such purpose, adequate and suitable accommodation for the receiving and loading of all traffic offered for carriage upon the railway;

(b) furnish adequate and suitable accommodation for the carrying, unloading and delivering of all such traffic;

(c) without delay, and with due care and diligence, receive, carry and deliver all such traffic;

(d) furnish and use all proper appliances, accommodation and means necessary for receiving, loading, carrying, unloading and delivering such traffic; and

e) fournir tel autre service, connexe au transport, habituel ou d'usage relativement aux affaires d'une compagnie de chemin de fer, selon que la Commission l'ordonne. (notre soulignement)

CP Rail estime que l'article 262 ne l'oblige à transporter des marchandises sujettes à réglementation sur ses installations que dans la mesure où de tels mouvements respectent la *Loi sur les chemins de fer* et plus particulièrement les règles de sécurité imposées par cette loi. De plus, toujours selon CP Rail, les restrictions légales aux obligations imposées par l'article 262 sont énoncées au paragraphe 1 de l'article 296 de la *Loi sur les chemins de fer*, qui se lit comme suit:

> La compagnie ne doit transporter aucune matière explosive ou dangereuse autrement qu'en conformité des règles édictées par la Commission à cet égard.

Dans la *cause du lac Kootenay* déjà mentionnée plus haut, la Cour d'appel fédérale avait envisagé une conclusion émise par le C.T.C.F. dans sa décision de 1976 et fondée sur l'article 262 de la *Loi sur les chemins de fer*:

> Citant le paragraphe 262(1) de la *Loi sur les chemins de fer*, qui oblige la société ferroviaire à "fournir, au point de départ de son chemin de fer et au point de raccordement de son chemin de fer avec d'autres, et à tous les points d'arrêt établis à cette fin, des installations suffisantes et convenables pour la réception et le chargement des marchandises et effets présentés à la compagnie pour être transportés sur son chemin de fer", le Comité a conclu que "cet article oblige CP à fournir les installations nécessaires au transport de toutes les marchandises qu'on lui offre pour transport sur ces lignes de chemin de fer dans la région du lac Kootenay, et cela comprend nécessairement celles qui proviennent de Procter, Kaslo et Lardeau" (une partie du mouvement du trafic qui est effectué par barge porte-wagon sur les eaux du lac Kootenay). Ces motifs, sur lesquels n'ont pas insisté les avocats comparaissant pour appuyer la décision du Comité, n'ont, à mon avis, aucune valeur. Aux termes de ces motifs, il faudrait

(e) furnish such other service incidental to transportation as is customary or usual in connection with the business of a railway company, as may be ordered by the Commission. (emphasis added)

CP Rail claimed that it is bound by section 262 to carry regulated commodities over its existing facilities so long as it does so in compliance with the *Railway Act* and the safety regulations made thereunder. CP Rail also submits that the only statutory limitation on the obligations imposed by section 262 is that found in section 296(1) of the *Railway Act* wherein it is stated that:

> the company shall not carry goods of an explosive or dangerous nature except in conformity with the regulations made by the Commission in that behalf.

In the *Kootenay Lake case* already referred to, the Federal Court of Appeal considered a finding of the R.T.C. in its 1976 decision that was based on section 262 of the *Railway Act*:

> Citing subsection 262(1) of the *Railway Act*, which requires a railway company to "furnish at the place of starting and at the junction of the railway with other railways, and at all stopping places established for such purpose, adequate and suitable accommodation for the receiving and loading of all traffic offered for carriage upon the railway", the Committee held that "By virtue of this section, CPR has an obligation to provide accommodation for all traffic offered for carriage upon its lines of railway in the Kootenay Lake area, and this necessarily includes traffic which is offered from Procter to Kaslo or Lardeau" (a section of the movement of traffic which is by rail barge over the waters of the Kootenay Lake). This reasoning, which was not pressed in argument by those appearing in support of the Committee's decision, is in my opinion without merit. It construes subsection 262(1) as imposing on a railway company an obligation not only to provide adequate and suitable accommodation for traffic offered at

interpréter le paragraphe 262(1) comme imposant à la société ferroviaire l'obligation non seulement de fournir des installations suffisantes et convenables au transport des marchandises présentées aux divers points situés sur sa ligne, mais l'obligation, non visée par le langage du paragraphe, d'étendre son service ferroviaire au-delà de l'extrémité de sa ligne.

Il semble ressortir du paragraphe ci-dessus que, dans le cas qui nous occupe, CP Rail n'est pas tenue en vertu du paragraphe 262 de desservir les ports accessibles uniquement par mer, puisqu'ils ne sont pas situés sur sa ligne. Il semble en outre que l'obligation pour CP Rail de transporter les marchandises destinées à ces ports prenne fin à l'extrémité de sa ligne de chemin de fer, soit à ses rampes d'accès aux traversiers situés à Vancouver. L'article 262 de la *Loi sur les chemins de fer* ne s'applique pas aux points qui ne sont pas situés sur la ligne de chemin de fer.

Par ailleurs, dans la *cause du lac Kootenay*, la Cour d'appel fédérale n'a pas contesté la conclusion voulant que la définition de chemin de fer qui apparaît dans l'article 2 de la *Loi sur les chemins de fer* puisse inclure les barges porte-wagons. D'après cet article:

> "chemin de fer" ou "voie ferrée" signifie tout chemin de fer que la compagnie est autorisée à construire ou à exploiter, et comprend tous les embranchements et prolongements, toutes les voies de garage et d'évitement, toutes les gares et stations, tous les dépôts et quais, tout le matériel roulant, tout l'équipement, toutes les fournitures, tous les biens meubles ou immeubles, et tous les ouvrages qui en dépendent, et aussi tout pont de chemin de fer, tout tunnel ou toute autre construction que la compagnie est autorisée à ériger; et, sauf lorsque le contexte ne le permet pas, comprend le chemin de fer urbain et le tramway;

La Cour a simplement remarqué que, si l'on considère globalement la *Loi sur les chemins de fer* et les lois fédérales réglementant les bateaux et le transport par eau, on:

> voit clairement que l'intention du législateur n'était pas de faire correspondre le service de barges porte-wagons à une ligne

various points on its line, but an obligation, not supported by the language of the subsection, to extend its rail service beyond the end of its line.

This makes it clear that in the present case there is no obligation on CP Rail under section 262 to serve the isolated water-locked ports, where they are not points on its line. The obligation of CP Rail to carry the traffic to those destinations terminates at the end of its line of railway, that is at the Vancouver ferry slips. Section 262 of the *Railway Act* does not apply to points not on the line of railway.

In the *Kootenay Lake case* the Federal Court of Appeal did not disagree with the R.T.C. finding that the definition of "railway" in section 2 of the *Railway Act* might be broad enough on its face to include the rail barge. This section provides that "railway" means:

> any railway that the company has authority to construct or operate, and includes all branches, extensions, sidings, stations, depots, wharfs, rolling stock, equipment, stores, property real or personal and works connected therewith, and also any railway bridge, tunnel or other structure that the company is authorized to construct; and, except where the context is inapplicable, includes street railway and tramway;

The Court merely held that when one looks at the *Railway Act* as a whole as well as the federal legislation respecting the regulation of vessels and transport by water it:

> is clear that it could not have been contemplated that the rail barge service should be considered a line of railway subject to the

de chemin de fer et de l'assujettir aux dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* relativement à l'abandon.

Par conséquent, si la barge peut être considérée comme faisant partie du réseau de chemin de fer au sens où l'entend l'article 2 de la *Loi sur les chemins de fer*, le Comité pourrait régir les barges en vertu du paragraphe 6 de l'article 262, qui précise que:

> Pour les fins du présent article, la Commission peut ordonner la construction ou l'exécution d'ouvrages déterminés ou l'acquisition d'immeubles, ou que des wagons, de la force motrice ou d'autres matériels soient attribués, distribués, employés ou déplacés selon que le spécifie la Commission, ou que des mesures, systèmes ou méthodes spécifiés soient adoptés ou suivis par certaines compagnies en particulier ou par les compagnies de chemin de fer en général, et la Commission peut, dans une telle ordonnance, spécifier les frais maximums qui peuvent être imposés par la compagnie ou les compagnies en ce qui concerne toute chose ainsi ordonnée par la Commission.

Tout d'abord, il convient de s'assurer que l'obligation de fournir des installations suffisantes et convenables existe bel et bien. De prime abord, le C.T.C.F. semble jouir de compétences limitées en la matière. Néanmoins, compte tenu de l'alinéa (1)e) de l'article 262, qui se lit comme suit:

> fournir tel autre service, connexe au transport habituel ou d'usage relativement aux affaires d'une compagnie de chemin de fer, selon que la Commission l'ordonne,

il est possible d'alléguer que le service de barges est indissociable du service ferroviaire, et il ne fait nul doute que ce service de barges porte-wagons est habituellement relié aux activités d'une société ferroviaire. Dans les cas où CP Rail a loué un bateau pour transporter des marchandises dangereuses sur le tronçon maritime du trajet, le service de barges fournit le lien entre les deux réseaux ferroviaires. Étant donné que la Cour fédérale a conclu que le service de barges faisait partie intégrante des entreprises de CP, le Comité considère que le service offert à

provisions of the *Railway Act* respecting abandonment.

Accordingly, if the barge can be considered as part of the railway system pursuant to section 2 of the *Railway Act*, the Committee could derive authority through section 262(6) which states that:

> For the purposes of this section the Commission may order that specific works be constructed or carried out, or that property be acquired, or that cars, motive power or other equipment be allotted, distributed, used or moved as specified by the Commission, or that any specified steps, systems or methods be taken or followed by any particular company or companies, or by railway companies generally, and the Commission may in any such order specify the maximum charges that may be made by the company or companies in respect of any matter so ordered by the Commission.

First, it must be determined that there is an obligation to provide reasonable and suitable accommodation. At first blush the jurisdiction of the R.T.C. in this regard appears to be limited. However, when section 262(1)(e) is considered:

> Furnish such other service incidental to transportation as is customary or usual in connection with the business of a railway company, as may be ordered by the Commission,

it becomes apparent that the barge service is service which is incidental to transportation by rail, and there is no doubt that the rail barge service in the present case is customary or usual in connection with the business of a railway company. In those situations where CP Rail has leased a vessel to move the dangerous commodities over the marine portion, the barge service provides the required link between the two rail networks. Since barge service has been described by the Federal Court as being part of the CP Rail undertaking, the Committee views

l'heure actuelle tombe sous le coup de l'alinéa (1)e) de l'article 262, chaque fois qu'il sert à relier deux parties du réseau de chemin de fer de la compagnie.

Étant donné qu'il y est fait mention de services que la Commission ordonne de fournir, cet alinéa pourrait donc conférer au Comité le pouvoir de contraindre CP Rail à continuer d'acheminer jusqu'à l'île de Vancouver toutes les marchandises dont la destination finale est reliée à son réseau ferroviaire.

Étant donné qu'en vertu du paragraphe 6 de l'article 262 la Commission jouit du pouvoir d'ordonner la construction d'ouvrages déterminés, le Comité considère qu'il a le pouvoir d'ordonner l'exécution d'ouvrages déterminés destinés à permettre la poursuite de ce service de barges, et ce, aux coûts entraînés par la modification ou la construction des rampes d'accès aux traversiers.

PROPOSITIONS

Généralités

La tenue d'audiences publiques est née de la nécessité d'examiner le plan proposé par CP Rail en réponse à l'*ordonnance R-36012* du C.T.C.F. Ces audiences devaient en outre permettre au Comité d'examiner d'autres propositions tout en recueillant des renseignements sur les effets éventuels de telles propositions. On trouvera dans le présent chapitre un compte-rendu de la proposition soumise par CP Rail aux membres du Comité, de diverses autres propositions envisagées par CP et présentées à titre de témoignages par cette société, ainsi que des propositions soumises par d'autres parties. On y trouvera en outre certains des principaux facteurs jugés pertinents à l'examen de ces propositions d'un point de vue sécuritaire et financier. (Les cartes fournies à l'Appendice III illustrent les itinéraires actuels et les itinéraires projetés.)

"Proposition valable" de CP Rail

Exploitation

Le témoin, M. Milton Page, déclare au nom de CP Rail que, si la société n'est plus autorisée à utiliser les rampes d'accès actuelles pour le transport des marchandises dangereuses, elle ne

the present service as falling within the meaning of section 262(1)(e), whenever it is the link between two parts of the company's railway system.

Section 262(1)(e) speaks of services being ordered by the Commission and this section vests in the Committee the authority to order CP Rail to continue to provide the service to Vancouver Island for all traffic which is ultimately delivered to an on-rail destination connected to its system.

Since section 262(6) provides that the Commission may order that specific works be constructed, the Committee is of the view that it has the authority to order that certain works be carried out to effect the continuation of the barge service, including costs associated with the alteration to or construction of ferry slips.

PROPOSALS

General

The public Hearings were occasioned by the need to examine a CP Rail plan put forward in response to R.T.C. *Order R-36012*. The hearings were also intended to provide a forum in which other proposals could be examined and to gather information about other matters affected by proposals being considered. This section outlines the CP Rail proposal as submitted to the R.T.C., other proposals CP Rail stated in evidence had been considered by them, as well as proposals put forward by other parties. It also notes some major factors claimed relevant to examining the safety and economics of those proposals. Maps contained in Appendix III illustrate the route in current use by CP Rail and the various proposed routes under consideration in this decision.

CP Rail Substantive Proposal

Operations

Witness Mr. Milton Page testified for CP Rail that if its current ferry slips were forbidden to handle dangerous commodity traffic, CP Rail would no longer have a dock in Vancouver from

disposera plus à Vancouver d'un seul quai où charger les marchandises destinées aux ports isolés sur des barges ou bateaux fournis par des consignataires. Le représentant de CP allègue que la seule responsabilité qui incombe à cette dernière consiste à livrer les marchandises sur le quai et ajoute que CP Rail ne peut envisager de se charger des mouvements destinés aux ports isolés, à moins de pouvoir disposer de rampes d'accès convenables. Toutefois la société acceptera "d'assurer un tel service à toute rampe d'accès choisie par ces derniers (les clients des ports isolés) comme solution de rechange".

La "proposition valable" de CP Rail ne porte donc que sur les marchandises dangereuses acheminées par chemin de fer jusqu'à leur destination finale et implique la construction d'une voie de jonction assez longue pour accueillir dix wagons sur le terrain de la société situé près de Matsqui, à proximité de Mission, de façon à permettre le transport des marchandises en cause et le retour des wagons vides. Les marchandises pourraient être regroupées à partir des trains à destination de l'ouest, à cette station de jonction, ou encore regroupées au faisceau de triage de Coquitlam et acheminées à la station de jonction par une locomotive de manoeuvre. Les wagons transportant les marchandises seraient alors acheminés jusqu'à l'île de Tilbury par un train de CN Rail, qui remettrait les wagons vides à CP Rail à ce moment.

Une fois sur l'île de Tilbury, les wagons seraient embarqués à bord d'un bateau de CN, comme dans le cas des autres marchandises transportées par cette société, pour être acheminés jusqu'à Victoria, sur l'île de Vancouver. D'après CP Rail, cette solution n'entraînerait probablement pas la construction de nouvelles installations, à condition que le volume des marchandises à transporter ne s'accroisse pas de façon considérable.

Le bateau loué par CN, le *Seaspan Greg*, transporterait les marchandises dangereuses de CP Rail au sud-ouest de l'estuaire de la Fraser jusqu'à Victoria, où celles-ci seraient déchargées sur le quai de CN à Point Ellice, dans le port intérieur de Victoria. Une fois déchargées, les marchandises seraient transportées jusqu'à une

which to load outport traffic onto barges or vessels provided by consignees. It was CP's position that they were responsible for "outport" traffic only so far as delivering it by rail to dockside. Without suitable ferry slips available for use, CP Rail could not take responsibility for outport traffic. CP Rail would endeavour, however, "to ensure that a service was provided to whatever slip was finally selected by them (outport customers) as an alternate."

The CP Rail substantive proposal therefore dealt only with dangerous commodity traffic terminating on rail. To accommodate this traffic and return of empty cars, the CP proposal would require construction of a ten-car interchange track on railway-owned land near Matsqui in the vicinity of Mission. Traffic could be set off in blocks from west-bound trains at this interchange; otherwise, blocks could be made up in Coquitlam Yard and hauled to the interchange by a switch engine. A CN Rail train would then pick up full cars for haulage to Tilbury Island, dropping empties for exchange back to CP Rail.

At Tilbury Island, cars would be loaded aboard CN's vessel, like other CN traffic, for transit to Victoria on Vancouver Island. No new facilities were likely to be needed to accommodate this increased traffic in the estimation of CP Rail, provided volumes did not increase substantially.

CN's leased vessel, the *Seaspan Greg*, would carry the CP Rail dangerous commodity traffic south-westward from the Fraser River Estuary to Victoria, where it would be unloaded at the CN Point Ellice Dock in Victoria's Inner Harbour. After unloading, the traffic would move to a nearby interchange with CP-owned

station de jonction avoisinante qui communique avec le réseau de E&N Railway appartenant à CP, puis soit remises aux clients de CP Rail, à Victoria, soit acheminées à destination par les soins de E&N Railway après avoir traversé le district de Songhees, Esquimalt, View Royal, etc.

Considérations d'ordre sécuritaire

Il est avancé que le chargement des gros wagons de propane sur le *Seaspan Greg* risque de poser des problèmes particuliers, en raison de la configuration des voies sur ce bateau et des voies correspondantes sur le quai de Tilbury. Ainsi, des courbes prononcées risquent de causer le déraillement des gros wagons embarquant sur les voies extérieures du bateau. Mais la capacité du bateau risque d'être limitée si les wagons sont chargés uniquement sur la voie centrale, pour éviter ce problème.

D'après les témoignages entendus, il serait peut-être préférable de procéder immédiatement à la réfection de ce bateau plutôt que de reporter de tels travaux à plus tard, de façon à lui permettre de supporter l'augmentation de poids attribuable à ces voitures lourdement chargées. La modification du quai de Tilbury visant à lui permettre d'accueillir d'autres bateaux à moteur que le *Seaspan Greg* (comme le *Carrier Princess* par exemple) demanderait à la fois beaucoup de temps et d'argent, tout en interdisant l'utilisation des installations pendant plusieurs mois, période pendant laquelle il faudrait avoir recours à d'autres installations pour permettre l'acheminement des marchandises jusqu'à l'île de Vancouver, tant par CN que par CP. Les effets d'un tel déroutage temporaire ne sont pas examinés dans le cadre des témoignages.

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, Environnement Canada et le ministère des Pêches et Océans ont souligné l'importance et la vulnérabilité de la Fraser et de son estuaire, surtout pour l'industrie de la pêche au saumon, dont le chiffre d'affaires annuel s'élève à 125 millions de dollars. Les études soumises par Environnement Canada soulignent que la solution visant à acheminer les marchandises par la Fraser présente des risques pour l'environnement, surtout par comparaison avec le trajet empruntant le détroit de Burrard. Ces mêmes études indiquent, cependant, que le transport des marchandises dangereuses pré-

E&N Railway, and either be distributed to CP Rail customers in Victoria, or then proceed through the Songhees district of Victoria, to Esquimalt, View Royal, and so up-Island to destination on E&N trackage.

Safety Considerations

It was suggested that jumbo propane cars could present special problems in loading on the *Seaspan Greg*, because of track configurations on that vessel and corresponding ones on the dock at Tilbury. Sharp turns in the track could derail large cars loading onto outside tracks on the vessel. If cars were loaded only on the centre track to avoid this problem, vessel capacity could be constrained.

Rebuilding of the vessel might be required immediately rather than in future to support the weight of a considerable increase in heavily loaded cars, according to testimony. Modification of the Tilbury dock to permit dockage of motor vessels other than the *Seaspan Greg* (e.g. the *Carrier Princess*) would require both time and money and the facility would be unusable for a period of months. During that time some other facility would be required to serve instead for both CP and CN traffic to Vancouver Island. Possible effects of such a temporary re-routing of traffic were not documented in evidence.

As already mentioned, representatives of Environment Canada and the Department of Fisheries and Oceans gave evidence of the importance and sensitivity of the Fraser River and its estuary, especially to the salmon fishing industry worth $125,000,000 a year. Studies provided by Environment Canada indicated that routing involving the Fraser River system could be hazardous environmentally, especially as compared to routings on Burrard Inlet. The same studies indicated, however, that the potential hazard to people associated with propane movements by rail was much lower from Mission to Tilbury Island than those along

sente des risques nettement moins élevés pour les êtres humains dans le cas des mouvements ferroviaires de propane suivant le trajet Mission-île de Tilbury que dans celui des mouvements effectués sur le réseau de CP Rail, à proximité du détroit de Burrard. Précisons, cependant, que les taux de comparaison sont basés sur une échelle sur laquelle même les membres de l'équipe chargée de l'étude ne se sont pas tous mis d'accord.

Les quantités de marchandises dangereuses qui empruntent la rampe de CN à Tilbury afin d'être expédiées sur l'île de Vancouver sont très faibles et consistent essentiellement en explosifs acheminés vers l'île James et en propane expédié à Superior Propane à Victoria. Les expéditions d'explosifs devraient cesser avec la fermeture de l'usine de l'île James, mais il reste encore à voir quand cette fermeture se produira.

Les mouvements de propane (moins de 60 voitures en 1984) n'emprunteront bientôt plus le tronçon de CN Rail, à Victoria, en raison du déménagement du client dans le cadre du projet de développement de Songhees. Il se peut que CN réduise considérablement, voire même interrompe tout à fait, les mouvements de marchandises dangereuses sur son quai de Port Ellice, dans un avenir rapproché.

Le fait d'acheminer les marchandises dangereuses transportées par CP Rail via la rampe de CN à Point Ellice entraînerait un accroissement considérable des mouvements de ces marchandises à Victoria. Comme l'indique le tableau 2, CP Rail a acheminé 1 700 wagons via les rampes d'accès à Vancouver en 1984, mais seulement 188 wagons de propane et 208 wagons de groupage se sont rendus à Victoria. Selon la proposition de CP Rail, 594 autres wagons chargés de marchandises dangereuses traverseraient Victoria, en supposant que le trafic des ports isolés soit acheminé en direct de Vancouver.

La traversée du port intérieur de Victoria impose aux bateaux de nombreuses évolutions dans des eaux fourmillant d'embarcations de plaisance, entre autres, et dont les abords servent à l'amerrissage et au décollage d'hydravions. Et, ce qui complique encore la navigation, le bateau de CN, le *Seaspan Greg*,

the CP Rail waterfront trackage beside Burrard Inlet. The comparative ratings were based on a scale which was somewhat controversial even among study team members, however.

Very modest amounts of dangerous commodities currently cross the CN slip at Tilbury for furtherance to Vancouver Island. These consist essentially of explosives moving to James Island, and propane moving to Superior Propane in Victoria. It was suggested that explosives shipments are scheduled to cease with phase-out of the plant on James Island, but it remains to be seen when that might happen.

Propane movements, which amounted to less than 60 cars in 1984, will no longer be made over the same CN Rail Victoria trackage because the customer is relocating as part of the Songhees redevelopment scheme. There may then be a substantial drop or even cessation of CN Rail dangerous commodity traffic over its Port Ellice dock in the near future.

Movement of CP Rail dangerous commodity traffic over the CN Point Ellice slip would mean a very significant increase in this traffic through Victoria. As Table 2 shows, of the 1700 cars moving by CP Rail over the Vancouver slips, only 188 cars of propane and 208 pool cars went to Victoria in 1984. The CP Rail proposal would see an additional 594 cars of dangerous commodity traffic pass through Victoria, assuming outport traffic travelled direct from Vancouver.

The passage into the Victoria Inner Harbour involves several turns in water congested by pleasure craft as well as other ships, and whose approaches are used for sea-plane landings and take-offs. The CN vessel, the *Seaspan Greg*, must pass under the Johnson St. Bridge in Victoria before reaching the Point Ellice slip,

doit en outre passer sous le pont Johnson St., à Victoria, avant d'atteindre la rampe de Point Ellice, d'où un risque d'accident accru.

En fait le *Seaspan Greg* ne se rend pas forcément jusqu'à la rampe d'accès de Point Ellice à chacun de ses voyages à Victoria, car il ne transporte parfois que des camions-remorques qu'il suffit de débarquer à Ogden Point, à l'extérieur du port. Un accroissement des mouvements de marchandises dangereuses transportées par chemin de fer pourrait donc se solder, pour le *Seaspan Greg*, par un plus grand nombre de traversées du port, ainsi que par un plus grand pourcentage de voyages comportant des marchandises dangereuses.

Plusieurs citoyens et porte-parole de groupes de citoyens de Victoria se sont présentés lors des audiences et ont souligné les conditions particulières d'une évacuation urgente qui prévaudraient dans cette ville en cas d'accident, si la proposition de CP Rail devait être adoptée. Ainsi, bon nombre de personnes âgées vivent dans les quartiers adjacents au port, à proximité immédiate du trajet proposé. Il pourrait s'avérer difficile pour ces personnes d'évacuer rapidement la zone de danger. À toutes fins pratiques, Esquimalt peut être considérée comme une île et n'offre pas les possibilités nécessaires à l'évacuation du trafic, le cas échéant. Un grand nombre d'enfants seraient également exposés au danger, en cas d'accident, puisque des écoles sont situées à proximité de la voie de chemin de fer.

De plus, Victoria est la ville la plus peuplée de la province après Vancouver, et le projet de développement de la région de Songhees aura pour résultat d'augmenter la densité de la population vivant à proximité immédiate des voies de chemin de fer sur lesquelles les marchandises dangereuses sont censées être transportées en vertu de la proposition de CP Rail.

M. Dale Wood le témoin de Esquimalt fait remarquer que la voie de chemin de fer passe près d'un important réservoir d'eau alimentant le Grand Victoria, qui risque d'être contaminé en cas de déversement d'une quelconque marchandise dangereuse. Le témoin, M. Grant Keddie souligne que les statistiques générales sont parfois trompeuses si l'on ne tient pas compte des conditions locales. Ainsi, à

which further complicates navigation and adds to the risk of an accident.

The *Seaspan Greg* does not currently enter the Point Ellice slip on each trip to Victoria, as it may handle only trailers on some trips, requiring dockage only at Ogden Point outside the Inner Harbour entrance. Increases in rail dangerous commodity traffic would therefore result in more passages into the Harbour by the *Seaspan Greg*, as well as a greater percentage of trips in which dangerous commodities were carried.

Several citizens and citizen representatives in Victoria appeared and pointed out special conditions affecting emergency evacuation of citizens in the event of accident, should the CP Rail proposal be put into effect. Numbers of elderly people live, for instance, in the area adjacent to the Harbour and in the immediate vicinity of the proposed route. These people could have special problems in effecting a speedy evacuation of the area. Esquimalt is virtually without adequate routes available for traffic should evacuation be required. Numbers of school children could be at risk in the event of accidents as schools are located near to the railway tracks.

In addition, Victoria is the second largest centre of population in the Province after Vancouver, and developments are planned in the Songhees area which would further increase the population density immediately adjacent to trackage over which dangerous commodities would be carried under the CP Rail Plan.

Witness Mr. Dale Wood of Esquimalt noted that railway trackage passes near a major reservoir and suggested that any spill could potentially contaminate the water supply in the Greater Victoria area. Witness Mr. Grant Keddie said that system-average statistics on rail accidents could be misleading if local conditions were not taken into account. For instance, certain stretches of track within

Esquimalt, certains tronçons de la voie sont traversés en une douzaine d'endroits par des routes fréquemment empruntées par des automobilistes qui rentrent chez eux à la sortie d'un pub. La possibilité que ces conducteurs ne soient pas en état de conduire et le regain de circulation consécutif à la fermeture des pubs sont susceptibles d'augmenter les risques d'accidents comparativement aux statistiques moyennes.

Parlant au nom de la municipalité d'Esquimalt, le conseiller municipal Sihota souligne que cette dernière est insuffisamment équipée pour prendre les mesures d'urgence nécessaires en cas d'accident grave mettant en cause des marchandises dangereuses. Le corps des pompiers de la municipalité manque de véhicules et de vêtements de protection et n'a pas reçu la formation spéciale voulue pour faire face à un cas d'urgence. Par ailleurs, aucun site n'a été prévu pour que les matières déversées puissent être éliminées en toute sécurité à l'issue des opérations de nettoyage.

Prenant la parole au nom du Nouveau Parti démocratique, M. Gordon Hanson, membre de l'assemblée législative, fait remarquer que Victoria est elle aussi mal équipée pour faire face à des cas d'urgence liés au transport des marchandises dangereuses. M. Young, conseiller municipal de Victoria, indique que, bien qu'ils aient conclu des ententes précises, les conseils municipaux du Grand Victoria n'ont pas adopté de plan d'urgence commun à l'ensemble de la région. Et il ajoute: "Notre situation financière ne nous permet tout simplement pas de nous préparer aux pires situations susceptibles de se produire". Il estime néanmoins que le service des incendies de Victoria est suffisamment équipé et préparé pour réagir efficacement en cas de déversement ou d'émission de divers produits chimiques ou gaz toxiques.

Le conseiller municipal exprime également sa crainte de voir les marchandises dangereuses transportées par camion plutôt que par wagon "si le transport ferroviaire des produits dangereux jusqu'à l'île de Vancouver devient trop coûteux". Il ajoute qu'il est conscient "du fait que le transport des marchandises dangereuses par chemin de fer ne présente que des risques minimes et qu'il ne voudrait donc pas prendre des mesures susceptibles de mettre un terme à

Esquimalt were crossed in up to a dozen places by roads which were known to be frequented by drivers homeward-bound from pubs. The possibly impaired status of drivers and the spurt of traffic occasioned by pub closings could make accidents much more likely than system-average statistics might suggest.

Alderman Sihota, speaking for the Municipality of Esquimalt, stated that the Municipality was poorly equipped to deal with any major emergency involving dangerous commodities. The municipal fire-fighting force is underequipped in vehicles and protective clothing and has no special training for emergency response. Nor is there a designated disposal site in the area where spilled material could be safely sent after clean-up.

Speaking for the New Democratic Party Caucus, MLA Gordon Hanson said that Victoria also was poorly equipped to deal with a hazardous commodity emergency. Alderman Young of Victoria noted that while there were specific agreements between councils in the Greater Victoria Region, there was no overall regional emergency response plan. He stated further that "We're just simply not in a financial position to be prepared for the sort of worst-case contingency that could arise." However, he believed the Victoria fire department was equipped and prepared to deal with a variety of poisonous gas and chemical spills.

The Alderman also expressed concern that dangerous commodity traffic might switch from rail to truck transportation, "If rail transportation of dangerous goods to Vancouver Island were made totally uneconomic." He stated, "We recognize also that the risks of rail transportation are very small, and we're unwilling to take action that will bring about removing traffic from a strictly regulated form of transportation, rail transportation, to one that is at

un mode de transport faisant l'objet de règlements très stricts, soit le transport ferroviaire, au profit d'un moyen de transport nettement moins réglementé, ... soit le transport routier."

D'autres témoins expriment leur inquiétude quant à la possibilité de voir les municipalités situées au nord de Victoria exposées à de plus gros volumes de marchandises dangereuses si les mouvements passant à l'heure actuelle par Nanaimo devaient être acheminés par Victoria. Les risques pesant sur la faune et la flore, advenant un déversement accidentel en cas de déroutage des marchandises dangereuses sont également évoqués.

Considérations d'ordre financier

La "proposition valable" de CP Rail se solderait par un accroissement des coûts tant d'immobilisation que d'exploitation et modifierait en outre la répartition de tels coûts, selon les estimations de cette société.

Les coûts d'immobilisation comprendraient les coûts de construction d'une voie de jonction dans les environs de Mission et de tous les appareils de signalisation nécessaires à cet effet. Témoignant pour CP Rail, M. H. Macaulay indique que le coût d'une voie capable d'accueillir sept wagons pourrait varier entre 100 000 et 450 000 dollars selon l'emplacement choisi.

Il deviendrait peut-être indispensable de modifier le tablier de la rampe d'accès de Tilbury, modification dont le coût pourrait s'élever jusqu'à un million de dollars, selon les estimations. Il faudrait peut-être également modifier la barge de CN de façon à lui permettre de transporter les wagons lourds. M. Robert Hopewell, témoin de CN, déclare que la société qu'il représente a repoussé à plus tard les travaux visant à renforcer le pont du *Seaspan Greg* en raison de la diminution de la quantité de mouvements, d'une part, et parce que la barge transporte essentiellement des wagons relativement légers, d'autre part. Un accroissement des mouvements, et notamment du nombre de wagons de 100 tonnes, exigerait que le pont de la barge soit renforcé, ce qui coûterait environ 734 000 dollars.

M. Hopewell propose, à titre de solution de rechange, qu'une barge de CP soit adaptée à la rampe d'accès de CN à Tilbury. Une telle

the moment much less regulated... that is, truck transportation."

Other witnesses expressed concern that communities up-Island from Victoria would be exposed to greater quantities of dangerous commodities if traffic now moving through Nanaimo were to move through Victoria. Possible environmental damage to wildlife was also raised as a problem arising from such re-routing in the event of an accidental dangerous commodity release.

Economics

The CP Rail substantive plan would result in both increased capital costs and increased operating costs as well as affecting the allocation of those costs, according to estimates made by the company.

Capital costs incurred would include costs of construction for the interchange track near Mission, and any signalling devices needed as a result. CP Rail witness Mr. H. Macaulay estimated a seven-car capacity track might cost $100,000 but could be double that or even up to $450,000 depending on location.

Modification of the apron of the Tilbury slip might be required at an estimated cost of up to $1 million. In addition, some modification to the CN vessel might be necessary to improve its capacity to carry heavy cars. CN witness Mr. Robert Hopewell testified that the company had deferred reinforcing the deck of the *Seaspan Greg* as traffic volume had declined and comparatively light-weight cars were their main rail traffic. Increases in volume, particularly of 100 ton cars would require the reinforcement to be carried out, at an estimated cost of $734,000.

Alternatively, Mr. Hopewell suggested that a CP barge might be adapted to the CN Tilbury slip. If this could be done, CN estimated the cost

modification coûterait entre 500 000 et 700 000 dollars, d'après CN. Une autre solution de rechange envisageable consisterait à adapter la rampe d'accès de Tilbury en fonction d'autres barges, qui n'auraient donc pas à être modifiées. CN estime le coût d'une telle transformation à entre deux et trois millions de dollars.

Outre les coûts d'immobilisation asssociés aux exigences opérationnelles du transport des marchandises jusqu'à l'île de Vancouver, CN suggère de tenir compte des coûts que pourraient exiger d'autres modifications sur l'île elle-même, à savoir le remplacement des rails de 60 livres utilisés à l'heure actuelle par des rails plus lourds ainsi que, éventuellement, le renforcement de la rampe d'accès de Point Ellice. Le coût de telles améliorations est évalué à environ 440 000 dollars.

Il faut également prévoir d'éventuels coûts d'exploitation supplémentaires découlant d'opérations d'aiguillage entre CN et CP, sur le continent d'abord, puis sur l'île de Vancouver. La distance à parcourir sur l'eau est plus grande entre l'île de Tilbury et Victoria qu'entre le port de Vancouver et Nanaimo, ce qui pourrait se traduire également par une augmentation des coûts. De la même façon, la distance moyenne à parcourir par chemin de fer sur l'île pourrait augmenter si le débarquement se faisait à Victoria plutôt qu'à Nanaimo, ce qui accroîtrait encore les coûts de transport.

CP Rail mentionne que les chargements de gaz propane qu'elle transporte pourraient partir indifféremment tant d'une voie de CN que de CP. Une hausse des coûts de CP Rail, découlant de la nécessité de défrayer les coûts des modifications, risquerait de faire perdre des clients à cette société au profit de CN Rail, ce qui se traduirait par une baisse des profits pour CP et une augmentation des bénéfices pour CN Rail.

CN souligne qu'elle exigerait une grosse part des recettes de transport versées à CP pour ces opérations supplémentaires, en raison des modifications qu'il lui faudrait de toute façon apporter à l'exploitation de son système de transport actuel.

CN indique que le *Seaspan Greg* transporte tant des camions que des wagons cinq jours par semaine pour le moment. Selon M. Hopewell, la

at $500,000 to $700,000. A further alternative was modification of the Tilbury slip to accept other barges without modification to the vessels themselves. CN estimated this cost at between $2 million and $3 million.

As well as capital costs incurred in operational requirements for getting traffic to Vancouver Island, CN suggested that further capital costs might be incurred on the Island itself. That is, current 60-pound rail might need replacing with heavier rail and some reinforcement of the Point Ellice slip dock might be required. Upgrading was estimated to cost about $440,000.

Additional operating costs could result from additional switching operations on the mainland interchange between CN and CP, as well as on the Island interchange track between the two carriers. The sea distance travelled from Tilbury Island to Victoria is greater than that from Vancouver Harbour to Nanaimo which could also result in increased costs. As well average distance travelled on rail for Island traffic could increase if traffic were landed at Victoria rather than Nanaimo, which would further increase haul costs.

CP Rail stated in evidence that substantial CP propane traffic could originate on either CP or CN track. A sufficient increase in CP Rail rates to cover new costs might therefore cause traffic diversion from CP Rail line-haul to CN Rail line-haul, with consequent revenue loss by CP and gain by CN.

CN indicated that they would require a substantial share of line-haul revenues paid to CP for these additional operations, required by operational changes to current traffic in any case.

CN indicated that the *Seaspan Greg* currently operated five days a week with rail and truck traffic to Victoria. According to

barge ne pourrait donc acheminer des marchandises dangereuses vers les ports isolés, si les mouvements en cause se faisaient à destination de Tilbury. En conséquence, il faudrait probablement adapter les bateaux ou la rampe de Tilbury en fonction d'un tel trafic.

De plus, les barges ou les bateaux seraient contraints de parcourir de plus grandes distances pour desservir les ports isolés, de telle sorte que les coûts d'exploitation connexes augmenteraient eux aussi. Selon les renseignements fournis par Seaspan à la suite de l'audience, la durée d'une traversée aller-retour risque d'être prolongée de trois à sept heures, selon la marée et les courants (la force du courant de la Fraser varie avec les saisons), et le coût de location d'une barge, remorqueur et équipage compris, peut s'élever jusqu'à 250 dollars l'heure. Compte tenu du fait qu'un consignataire extérieur peut se faire livrer de deux à trois wagons par semaine, 52 fois par année, les coûts supplémentaires de telles livraisons s'élèveraient à environ 50 000 dollars en plus de l'augmentation des frais ferroviaires. Dans un tel cas, l'utilisation de tout autre quai se répercuterait aussi plus ou moins sur les coûts de transport maritime et entraînerait également une hausse des coûts d'aiguillage déjà compris dans les tarifs ferroviaires actuels.

Une augmentation excessive des coûts se traduirait par la perte d'une partie du trafic au profit du transport routier, et un tel changement aurait des répercussions sur le plan de la sécurité, tant du fait de l'utilisation d'un moyen de transport moins sûr que du transfert des marchandises dangereuses d'un moyen de transport à l'autre. Nul témoignage ne fait mention de la limite d'augmentation à partir de laquelle un tel transfert se produirait.

Les éventuels avantages financiers (telle la réduction des coûts d'assurance à Vancouver) résultant de l'adoption de la proposition ne sont mentionnés dans aucun témoignage.

Modification apportée par CN à la "proposition valable" de CP Rail

Exploitation

CN précise que sa préférence va à une toute autre proposition, (consistant à utiliser la rampe d'accès de Burlington Northern au centre-ville

Mr. Hopewell, the vessel would not provide capacity to serve outport dangerous commodity traffic, if that traffic were to be assigned to Tilbury. As a result, some modification of the Tilbury slip or of vessels would probably be required to accommodate the traffic.

In addition, distances which vessels or barges would be required to travel to outports would be increased, so that associated operating costs would also increase. According to information provided by Seaspan after the hearing, turnaround times could increase between three and seven hours depending on tide and current conditions (strength of the Fraser River current is seasonal), while trip leases of barge, tug and crew may allow for costs of $250 per hour. Since deliveries might be required by an outport consignee at a rate of two or three cars each week of the 52 weeks in a year, additional costs for such a consignment might be in the range of $50,000 per year in addition to increased rail costs. Use of any other dock for this traffic would also affect water carriage costs to a greater or lesser degree and incur some degree of additional switching costs over that currently included in rail rates.

A sufficiently great increase in costs could result in divergence of some of this traffic to highway carriage, with consequent effects on safety either from use of the less safe highway mode or from trans-shipment of dangerous goods between modes. No evidence has yet been provided as to what range of cost increases might trigger such a modal shift.

No evidence was adduced by anyone as to economic benefits (such as reduced insurance costs in Vancouver), if any, which might result from implementing the proposal.

CN Modification to the CP Rail Substantive Plan

Operations

CN stated that they preferred an entirely different plan to that proposed by CP Rail, involving use of the Burlington Northern's

de Vancouver) qu'à celle mise de l'avant par CP et propose que l'on modifie cette dernière, si elle devait être choisie comme modèle d'exploitation. La solution préconisée par CN consiste à acheminer les marchandises dangereuses de CP Rail jusqu'à Coquitlam, comme c'est le cas à l'heure actuelle, puis à les faire passer par New Westminster à destination de Brownsville où elles seraient reprises en charge par CN Rail, qui assurerait leur transport jusqu'à Tilbury et enfin jusqu'à l'île de Vancouver. S'il s'avérait néanmoins nécessaire de construire la station de jonction de Mission, CN exprime le souhait qu'elle soit située de l'autre côté de la rivière, à Matsqui (CN).

Considérations d'ordre sécuritaire

CN allègue que la partie de son réseau située à proximité de la station de jonction proposée, dans les environs de Mission, est "le tronçon de chemin de fer le plus utilisé en Colombie-Britannique" et qu'elle "ne voudrait vraiment pas arrêter un train pour procéder à un échange à cet endroit". D'après CN, la proposition de CP exigerait un nombre accru de manoeuvres; or "plus l'on manipule les wagons et plus le risque d'accident s'accroît à coup sûr".

Cependant, des témoins intervenant au nom de CP font remarquer que toutes les sociétés de chemin de fer dont le réseau traverse New Westminster ont subi des pressions considérables à l'effet de ne pas augmenter le nombre de wagons de marchandises dangereuses dans cette région.

Considérations d'ordre financier

Des témoins de CN évaluent le coût de construction d'une station de jonction du côté de la rivière Fraser préconisé par CN à 500 000 dollars plus les coûts d'immobilisation en terrains. Tous les coûts d'immobilisation seraient supprimés si l'on s'en tenait à la proposition de CN voulant que les transferts de marchandises se fassent à Brownsville plutôt qu'à la station de jonction près de Matsqui. De plus, on réduirait même les coûts d'exploitation si CP Rail et CN Rail pouvaient éviter d'avoir à assurer chacune un service spécial de transbordement à la station de jonction.

downtown Vancouver slip. If the CP plan were chosen as the basis for operations, however, CN suggested it be modified. CN expressed its preference to have CP Rail handle dangerous commodity traffic as at present to Coquitlam, then through New Westminster to Brownsville where it would be exchanged to CN Rail for movement to Tilbury, before continuing to Vancouver Island. If exchange near Mission was nonetheless required, CN preferred the interchange point be built on the Matsqui (CN) side of the River.

Safety Considerations

CN stated that its trackage adjoining the proposed interchange point near Mission was "the most heavily used piece of track in British Columbia" and that "We would really not want to be stopping a train and switching an interchange at that point". In CN' s view, the CP Rail plan would require increased switching and "The more handling you give cars, the more opportunity there are for mishaps certainly".

CP witnesses stated, however, that all railways operating through New Westminster have been under considerable pressure not to increase the number of dangerous commodity cars going into the New Westminster area.

Economics

CN witnesses estimated the cost of establishing an interchange on the CN side of the Fraser River at $500,000 plus land costs. All capital costs for interchange would be saved under the CN proposal to arrange meets at Brownsville rather than interchange near Matsqui. In addition, some operating costs would be saved if CP Rail did not have to run a special switcher service to the interchange point and CN Rail did not have to run a similar service to complete the interchange.

Autres solutions envisagées par CP Rail

Exploitation

CP Rail a envisagé cinq autres sites éventuels auxquels elle a directement accès pour y construire une nouvelle rampe d'accès de façon à acheminer les marchandises qui lui sont confiées du continent jusqu'à l'île de Vancouver ou à des ports isolés. Ce sont: 1) Port Moody West, entre Pacific Coast Terminals à Port Moody et la marina de Reed Point à Burnaby; 2) Port Moody East, entre la zone d'entreposage des produits liquides en vrac de Pacific Coast Terminals Company et l'usine de Westwood Canada/Flavelle Cedar à Port Moody; 3) Mayfair, à Coquitlam, sur la rive nord de la Fraser, en aval du pont de Port Mann; 4) Pitt River, sur la rive est de la rivière Pitt, à l'est du pont appartenant à CP qui franchit la Pitt à Pitt Meadows; 5) Boundary Road, au sud de Boundary Road, sur le réseau appartenant à CP et exploité par B.C. Hydro Rail.

Il serait nécessaire de construire de nouvelles installations dans le cas de chacun des sites susceptibles d'être choisis. Outre que les travaux de construction entraîneraient des perturbations du trafic actuel, chaque site envisagé présente des problèmes d'exploitation qui lui sont propres, et notamment des problèmes liés au transport par voie d'eau.

Dans le cas de l'un ou l'autre des sites de Port Moody, les bateaux transportant des marchandises dangereuses devraient passer sous le pont de Second Narrows. Prenant la parole au nom de CP, M. Page remarque que "la marée, le vent, le brouillard, la mer, les défaillances du pont et les pannes de chemin de fer se répercutent sur les mouvements de marchandises à cet endroit ... Dans des conditions simplement normales, le passage des goulets peut occasionner des retards allant jusqu'à 1 h 15." De plus, le respect des règlements du *Vancouver Harbours Board*, exécutoires en cas de brouillard, peut se traduire par des retards allant jusqu'à 24 heures, qui entraînent à leur tour des interruptions et de graves problèmes d'horaire.

Le site de Port Moody East demanderait en outre que l'on drague régulièrement le chenal afin d'enlever les billots coulés ou flottants échappés des trains de flottage avoisinants.

Other Plans Considered by CP Rail

Operations

CP Rail considered five possible sites with direct access by the company, for location of a new CP slip to handle its traffic leaving the mainland for Vancouver Island or the outports. These were: 1) Port Moody West between Pacific Coast Terminals in Port Moody and the Reed Point Marina in Burnaby; 2) Port Moody East, between the Pacific Coast Terminals Company bulk liquid storage area and the Westwood Canada/Flavelle Cedar plant in Port Moody; 3) Mayfair, in Coquitlam on the north bank of the Fraser River, downstream from the Port Mann Bridge; 4) Pitt River, on the east bank of the Pitt River, east of the CP Rail Pitt River Bridge in Pitt Meadows; 5) Boundary Road, at the south foot of Boundary Road, on trackage owned by CP Rail and operated by B.C. Hydro Rail.

New facilities would be required to be built at any of the five sites which might be selected. In addition to interruptions in current movements, which might result from needed construction, there would be particular operating problems associated with each location, especially for water operations.

For either Port Moody site, vessels carrying dangerous commodity traffic would be required to pass under the Second Narrows Bridge. CP witness Page noted that "Tide, wind, fog, sea and bridge malfunctions and train outages affect the movements at this location... With normal conditions only, delays of up to one hour fifteen minutes in transiting the narrows may be expected." Additional delays of up to 24 hours could result from following mandatory rules of the Vancouver Harbours Board in the event of fog, causing service disruptions and major scheduling difficulties.

The Port Moody East site would also require regular sweeps of the channel to remove sinker and bobber logs escaping from nearby booms.

L'exploitation du site de Mayfair risquerait d'interférer avec les opérations du faisceau intermodal de CP Rail situé non loin de là et exigerait par ailleurs des manoeuvres au-dessus de l'artère très passante de Burbridge Road. L'utilisation de ce site rallongerait la période de déplacement de quatre heures, selon CP Rail, ce à quoi il faudrait peut-être ajouter des retards survenant au pont de chemin de fer de Westminster, dont l'ampleur et les causes pourraient être similaires à celles décrites dans le cas du pont de Second Narrows.

Le site de Pitt River est inaccessible environ dix jours par an en raison des blocs de glace qui se forment à cet endroit. De plus, la rivière peut être gelée pendant une bonne semaine ou plus tous les sept à dix ans. Enfin, ce site présenterait tous les problèmes de navigation associés au site de Mayfair, puis qu'il est en amont de ce dernier.

Le site de Boundary Road, situé sur le bras nord de la Fraser, a été éliminé par CP Rail parce qu'il n'est pas assez dragué pour offrir une profondeur suffisante à des bateaux automoteurs comme le *Carrier Princess*.

Considérations d'ordre sécuritaire

Le témoin de CP, M. Cairns, signale qu'il serait impossible de respecter des horaires dans le cas des sites de Pitt River, de Mayfair et de Boundary Road en raison du brouillard qui monte fréquemment de la Fraser. De plus, la navigation y est dangereuse en raison de la faible profondeur des eaux, de l'étroitesse de la voie navigable, de la présence des ponts qui franchissent les goulets, dangers auxquels s'ajoutent de forts courants. En outre les marées et les crues printanières y perturbent également la navigation. Le brouillard, le passage sous le pont de Second Narrows et l'interférence avec des activités ferroviaires incessantes présentent également des risques dans le cadre de l'exploitation des sites du détroit de Burrard.

Considérations d'ordre financier

Les coûts de construction des installations à Port Moody West sont évalués à environ 15 310 000 dollars, selon les témoignages obtenus de CP Rail. Les nouvelles installations

Use of the Mayfair site might interfere with operations through the CP Rail intermodal yard located near there. In addition, switching would be required over the well-used Burbridge Road. Additional travel time estimated at four hours would result from use of this site, according to CP Rail, and in addition, there could be delays at Westminster railway bridge of a similar magnitude and for similar reasons as for delays at the Second Narrows Bridge.

The Pitt River site is inaccessible for about ten days each year due to ice floe conditions. As well, the river may freeze over for a week or more every seven to ten years. This site would also include all navigational problems associated with the Mayfair site, as it is up-river from that site.

The Boundary Road site is located on the North Arm of the Fraser, and was ruled out by CP Rail due to shallow dredging which allows insufficient depth for navigation of self-propelled vessels such as the *Carrier Princess*.

Safety

CP witness Cairns claimed that frequent fog on the Fraser River precludes maintaining schedules from the Pitt River, Mayfair and Boundary Road locations. In addition, vessels attempting to use these sites would be endangered by the confined and shallow waters while berthing, the passage of the narrow bridge openings, and the compounding effect on these dangers of high velocity currents. These waters would additionally be affected by tides and spring freshets, increasing the navigational hazards. Fog, passage through the Second Narrows Bridge, and interference with ongoing rail operations could affect the Burrard Inlet sites in terms of safety of operations as well.

Economics

Construction of facilities at Port Moody West was estimated to cost about $15,310,000, according to CP Rail testimony. New facilities at Mayfair, "the second least onerous of the five

de Mayfair coûteraient 14 720 000 dollars d'après CP et "viennent en seconde position sur la liste des cinq propositions".

Il convient d'ajouter à de tels coûts de construction la durée accrue des voyages pour tous les mouvements. De plus, cette prolongation de la durée des voyages ne serait pas uniforme tout au long de l'année en raison des conditions de navigation, celles-ci pouvant même interdire tout trafic pour des laps de temps allant de quelques heures à des semaines.

Il serait nécessaire de draguer tous les sites, exception faite de Port Moody West qu'il faudrait remblayer.

La rampe d'accès de Burlington Northern

Exploitation

CN propose que le Comité envisage de permettre l'accroissement des mouvements de marchandises dangereuses sur la rampe d'accès de Burlington Northern, dans le détroit de Burrard. En vertu de cette proposition, les marchandises dangereuses seraient embarquées à la rampe de Burlington Northern, située à environ un mille à l'est des installations actuelles de CP Rail, sur les bateaux qui auraient au préalable chargé des marchandises non dangereuses aux rampes d'accès de CP Rail. Cette dernière devrait prendre les dispositions nécessaires pour que ces marchandises puissent circuler jusqu'à la rampe d'accès sur le réseau de Burlington Northern ou encore, si besoin en était, elle pourrait confier ces marchandises à Burlington Northern qui en assurerait le chargement et le transport final.

Considérations d'ordre sécuritaire

Les zones d'habitations adjacentes au trajet suivi à l'heure actuelle par CP Rail seraient encore exposées en cas d'accident entraînant le déversement de marchandises dangereuses. Par contre, le centre-ville serait à l'abri du danger.

Selon les témoignages recueillis, les bateaux servant actuellement au transport de telles marchandises pourraient accoster à la rampe d'accès de Burlington Northern sans qu'il soit nécessaire de modifier cette dernière. En conséquence, l'utilisation des installations de cette

proposals" were estimated to cost $14,720,000, according to CP Rail.

In addition to construction costs, additional travel time would be required for all movements. Further, this additional travel time would not be uniform throughout the year, due to navigation conditions; these conditions could prevent shipment from occurring at all for periods ranging from hours to weeks.

Dredging would be required at all sites except Port Moody West, where fill would be required.

The Burlington Northern Slip

Operations

CN Rail proposed that the Committee consider permitting increases in dangerous commodity traffic over the Burlington Northern slip on Burrard Inlet. Under this proposal, the traffic would be picked up at the Burlington Northern slip, about a mile east of the current CP Rail facilities, vessels having first loaded any non-dangerous traffic at the CP Rail slips. CP Rail would arrange for running rights over Burlington Northern trackage to the slip, or if necessary would exchange traffic with it so that Burlington Northern did final haul and loading.

Safety

Residential areas adjacent to the current CP Rail routing would still be at risk in the event of a dangerous commodity accident with release of product. The downtown core would no longer, however, be exposed to this risk.

The evidence was that vessels currently used for carriage of this dangerous commodity traffic can be accommodated at the Burlington Northern slip without change in design. As a result, use of the Burlington Northern facility would provide a site where both Vancouver

société permettrait de desservir tant l'île de Vancouver que les ports isolés.

De façon générale, le taux de risque n'augmenterait à aucun endroit du trajet suivi par la ligne de chemin de fer, comparativement à la situation actuelle, tandis qu'il diminuerait nettement dans le centre-ville, si cette proposition était adoptée. Il faudrait cependant tenir compte de deux facteurs de risque particuliers, le premier étant lié aux marées, susceptibles de restreindre l'usage des installations de Burlington Northern de temps à autre, et le second aux courbes prononcées de l'une des voies d'approche de Burlington Northern. Les gros wagons-citernes tels que ceux utilisés pour transporter le propane, par exemple, risqueraient de dérailler dans de telles courbes à moins que des précautions particulières ne soient prises.

Les sociétés ferroviaires estiment que l'utilisation de wagons plats à l'extrémité des wagons de marchandises dangereuses, permettant de manoeuvrer ces derniers à distance de la locomotive, pourraient éviter un certain nombre de problèmes. Par ailleurs, les mouvements effectués très lentement ("au pas de marche") permettent d'aborder des courbes autrement plus accentuées que celles dont il est question ici. CP indique qu'il serait possible de réaligner les voies concernées sans perturber outre mesure les mouvements des autres marchandises, de façon à éliminer les risques inhérents à leur configuration.

Des associations de quartier rétorquent cependant que les quartiers situés à proximité du centre-ville, dont la densité de population est élevée, resteraient relativement exposés au danger. De plus, les convois seraient amenés à traverser une route très fréquentée où les automobilistes font preuve d'un certain laisser-aller dans le respect des règles de sécurité. On a également vu les enfants du quartier jouer sur les wagons-citernes arrêtés dans ce secteur ou à proximité de ceux-ci. Les propriétaires de wagons-citernes expliquent toutefois qu'il faut manoeuvrer deux ensembles de vannes pour pouvoir vider ces wagons et que ces vannes sont beaucoup trop difficiles à ouvrir pour la plupart des enfants.

Island and Outport traffic could be accommodated.

In general, if this proposal were to be adopted, there would be no net increase in risk resulting at any point along the CP railway line over what is currently experienced, while there would be a net decrease in risk for the downtown core. There are two notable exceptions to this general pattern of non-increasing risk, however. The first is that tide conditions may restrict usage of the Burlington Northern facility at certain times. The second is the sharp curvature of some BN approach track. Jumbo tank cars such as are used for propane could derail due to curvature if special handling procedures are not followed.

The Railways testified that use of "reachers" (flat cars attached to the ends of dangerous commodity cars, permitting them to be shunted at a distance from the engine) could prevent problems. It was also noted that very slow speed movements ("walking cars around") could permit passage over much more restricted track. CP Rail estimated that much of the danger associated with track curvature could be eliminated by re-alignment of track without undue interference with other traffic.

Neighbourhood groups argued, however, that adjoining areas in downtown Vancouver would remain at risk and still had substantial population density. As well, traffic would be required to cross a busy road where compliance with safety rules by road traffic had been observed to be inconsistent. In addition, neighbourhood children had been observed playing on and near tank cars when these were stopped in the neighbourhood. Tank-car owners testified, however, that two sets of valves would be needed to be opened before release of any contents would result, and claimed that valves were beyond the strength of most children to move.

Considérations d'ordre financier

Il serait nécessaire de faire certaines dépenses en immobilisations pour modifier le tracé actuel de la voie de Burlington Northern. Une estimation très approximative évalue le coût de tels travaux à 100 000 dollars, mais, d'après les témoignages, les coûts d'ingénierie n'ont pas encore été évalués.

Les coûts d'exploitation augmenteraient dans la mesure où les bateaux utilisés à l'heure actuelle devraient charger une partie des marchandises sur les rampes d'accès de CP Rail, puis se rendre jusqu'à la rampe d'accès de Burlington Northern, réaccoster et compléter leur chargement, puis retourner jusqu'aux rampes de CP avant d'amorcer le voyage proprement dit. Ces manoeuvres n'allongeraient cependant leur route que d'un mille environ.

CP Rail devrait dédommager Burlington Northern pour l'utilisation de ses installations, ce qui impliquerait une nouvelle répartition des recettes entre les deux sociétés.

Roberts Bank

Exploitation

Toutes les sociétés ferroviaires qui transportent des marchandises dangereuses à l'heure actuelle ont le droit de transporter des marchandises sur les lignes de chemin de fer qui desservent Roberts Bank. En vertu de cette proposition, on pourrait donc construire des installations permettant de transborder des marchandises dangereuses sur des bateaux à partir d'un nouveau quai situé à Roberts Bank. Dans la mesure où ce quai pourrait être conçu de façon à convenir à tous les bateaux, qu'ils appartiennent à CN ou à CP ou encore qu'ils soient loués, il serait inutile de modifier les bateaux pour être en mesure de pouvoir embarquer les chargements voulus.

Considérations d'ordre sécuritaire

La principale objection d'ordre sécuritaire émise quant à l'utilisation de Roberts Bank touche la fragilité de l'environnement, et notamment le risque de perturber l'environnement aquatique, et donc des pêcheries rentables, par

Economics

Some capital costs could be incurred for adaptation of current Burlington Northern trackage curvature. A preliminary estimate of $100,000 was made for this work, but no engineering costing has been done to date, according to evidence.

Operating costs would increase to the extent that vessels currently used would be required to load in part at CP Rail slips, then move to the Burlington Northern slip and complete loading, then re-trace their path as far as the CP slips before proceeding. Distances involved would only be on the order of a mile, however.

Compensation would be required by Burlington Northern for use of its facilities by CP Rail, so that at least a re-allocation of revenues would be required between the two companies.

Roberts Bank

Operations

All the railways which currently line-haul dangerous commodity traffic also have rights to carry traffic over rail lines serving Roberts Bank. Under this proposal, facilities would be built for transferring dangerous commodities to vessels at a new dock-site to be built at Roberts Bank. As a new dock could be built to accommodate all vessels, CN, CP and leased, no change in vessels would be required to handle traffic.

Safety

The major safety objection to use of Roberts Bank was that the site was environmentally fragile. Dredging could damage the water environment for valuable fisheries, while a dangerous commodity spill, should one occur,

diverses opérations de dragage, tandis qu'un déversement de marchandises dangereuses s'avérerait néfaste pour l'environnement. Compte tenu des contraintes de temps et de la nécessité de construire de nouvelles installations complètes, les effets de cette solution n'ont fait l'objet d'aucune étude approfondie dans la mesure où les probabilités d'un tel choix étaient minces au départ.

Considérations d'ordre financier

L'aspect économique d'un tel projet n'a pas été étudié à fond par les parties en cause préalablement à l'audience. Toutefois, il faudrait au moins construire le nouveau quai, et également en draguer les abords. Le temps de transport, et donc les coûts associés, augmenteraient pour toutes les destinations.

Quai de Brownsville (rampe de la Delta Alaska Terminals Ltd.)

Bien que la question n'ait pas été abordée à l'audience publique, le panel a été informé que certains se demandaient si une installation portuaire destinée aux wagons constituerait une solution viable. Apparemment, le quai de Brownsville appartient aujourd'hui à la *Fraser River Harbour Commission*. On peut s'y rendre en empruntant la voie de CN Rail à l'égard de laquelle CP Rail détient actuellement des droits de circulation. Autrefois, la compagnie Burlington Northern s'en servait pour charger et décharger les wagons sur des barges.

Le C.T.C.F. n'a fait aucune étude détaillée de cet emplacement pour savoir si sa structure actuelle conviendrait au transbordement des wagons de marchandises dangereuses sur des bateaux ou des barges. Cependant, un examen préliminaire lui a appris qu'il faudrait quelque peu modifier les poteaux d'amarrage et les murs latéraux de sorte que le quai puisse recevoir toutes les barges qui transportent actuellement des wagons de marchandises dangereuses à partir des rampes d'accès aux traversiers de CP Rail situées au centre-ville de Vancouver. En outre, il serait peut-être nécessaire de faire certains travaux d'entretien, par exemple de remplacer des rails et des traverses des voies d'accès avant d'ouvrir la rampe à la circulation ferroviaire.

could also harm that environment. No specific studies had been done regarding likely effects of a dangerous commodity facility at this site, however, as it had not seemed a likely site, given time constraints and the need to build an entirely new dock.

Economics

Economics of using this site were not fully developed by parties in advance of the hearing. However, at minimum, new dock facilities would need to be built, including dredging of approaches. Transit time for traffic moving to all destinations would increase, as would associated costs.

Brownsville Dock (Delta Alaska Terminals Ltd. Ramp)

The possible suitability of a rail car dock facility in the Brownsville area has come to the Panel's attention, although it was not raised at the public hearing. This Brownsville Dock is apparently now owned by the Fraser River Harbour Commission, is accessible from CN Rail track over which CP Rail currently has operating rights, and has been used in the past by Burlington Northern for loading and unloading of rail cars onto barges.

No detailed examination of the site has been made by the R.T.C. to determine its current suitability as a facility for transferring dangerous commodities in rail cars from land to vessel or barge. A preliminary assessment indicates, however, that some modification of the dolphins and wingwalls would be needed to accommodate all barges currently carrying dangerous commodity rail traffic from the CP Rail downtown Vancouver ferry slips. Maintenance work may also be needed, such as replacement of rail and ties on approaches before the ramp could be made serviceable for any rail traffic.

On pourrait néanmoins mettre cette installation portuaire en service pour le transbordement des marchandises en cause sur un bateau actuellement utilisé pour ce type de transport, ce qui permettrait d'économiser plus d'argent et de temps qu'il n'est prévu en ce qui concerne le quai de CN à Tilbury.

Exploitation

On peut se rendre au quai de Brownsville essentiellement de la même façon qu'à celui de CN à Tilbury. Il suffit d'emprunter soit la voie de CN, après avoir effectué une correspondance à Mission, soit les trains de CP qui traversent actuellement la station de jonction de Sapperton. Les marchandises seraient ensuite chargées directement sur les bateaux ou les barges de CP ou de Seaspan qui les achemineraient en aval jusqu'au terminus de CP à l'île de Vancouver ou aux ports isolés.

Considérations d'ordre sécuritaire

Les risques d'accident au quai de Brownsville n'ont pas été abordés au cours de l'audience publique étant donné que personne n'avait alors recommandé ou suggéré l'utilisation de cette installation. Les allégations relatives aux facteurs de risque sont donc plutôt spéculatives et incertaines. De prime abord cependant, il semble que l'installation offrirait des avantages analogues à ceux du quai de CN à l'île de Tilbury du point de vue de la terre ferme, et même un avantage supplémentaire important. En effet, puisque l'on continuerait d'utiliser les barges actuellement en service, on pourrait supprimer les problèmes de capacité à court et à long terme et acheminer les marchandises à bord des bateaux actuels de CP via le terminus de l'île de Vancouver à Nanaimo plutôt que dans les bateaux de CN via Victoria. Par contre, comme le quai de Brownsville se trouve en amont de Tilbury, la navigation risque d'y être plus dangereuse. En outre, une partie plus importante de la Fraser - région fragile sur le plan écologique - serait exposée à des dangers.

Considérations d'ordre financier

Le tableau financier pour ce quai ressemblerait à celui se rapportant à l'île de Tilbury, mais la preuve actuelle ne permet pas de prévoir si les coûts de remise en état de cette installation seraient égaux ou supérieurs à ceux

This facility might be made operational, however, for transfer of the traffic involved in the present case and being now considered, to any vessel currently used for such traffic, and at a lower cost and in a shorter time than suggested for the CN dock at Tilbury.

Operations

The dock could be reached similarly to CN's Tilbury dock, that is, over CN track after interchange at Mission or by CP trains operating through the Sapperton Interchange. Direct loading onto CP or Seaspan vessels or barges could then take place. They would then proceed down-river and ultimately to CP's Vancouver Island terminus or to outport destinations.

Safety

Possible safety factors affecting use of this facility were not examined during the public hearing, as no party then advocated or suggested the facility's use. Claims about safety factors are to that extent somewhat speculative and untested. At first glance, however, use of the facility would possibly have advantages similar to use of CN's dock at Tilbury Island from a mainland point of view. A considerable additional benefit could be that barges currently in use would continue in service, eliminating capacity problems in the short- and long-term and permitting current service of this traffic by CP's current vessel through the Vancouver Island terminal at Nanaimo rather than by CN's vessel through Victoria. Against this, the site is further up-river than Tilbury, so that barges might encounter additional navigation hazards. As well, a greater stretch of the environmentally sensitive Fraser River would be exposed to hazard.

Economics

The economics of using this facility would be similar to those for Tilbury Island. However, it is not possible to estimate on current evidence whether costs of rehabilitating this facility would equal or exceed the cost of suggested

du projet de modification du quai de CN à l'île de Tilbury. Chose certaine cependant, les déplacements coûteraient plus chers car les bateaux seraient obligés de remonter le fleuve sur une plus longue distance.

modifications to CN's Tilbury Island facility. Additional costs would also be incurred due to increased travel time of vessels up-river against the current.

Autres terminus sur l'île de Vancouver

Other Vancouver Island Terminals

Exploitation

Operations

Un certain nombre de terminus sur l'île de Vancouver autre que Point Ellice, à Victoria, sont suggérés dans l'éventualité où la rampe d'accès de CN à l'île de Tilbury serait considérée comme le quai le plus adéquat sur le continent. Ce sont Crofton, Cowichan Bay, Nanoose Bay, Nanaimo et l'île James.

A number of landing sites on Vancouver Island other than Point Ellice in Victoria were suggested should the CN slip at Tilbury Island prove most suitable as a mainland dock-site. These included Crofton, Cowichan Bay, Nanoose Bay, Nanaimo, and James Island.

L'implantation d'un terminus à Crofton exigerait que les marchandises soient transportées dans une barge de CN, de Tilbury au quai de Crofton, qui appartient à la British Columbia Forest Products, selon les témoignages recueillis. Les marchandises devraient ensuite emprunter un embranchement pour rejoindre le réseau de E&N ou un autre réseau pour être acheminées jusqu'à destination. Cet embranchement sert à l'heure actuelle de voie de garage pour l'usine de pâtes et papier et reçoit de temps à autre des wagons de chlore, entre autres marchandises dangereuses.

Use of Crofton as a rail terminal would involve movement from Tilbury by CN barge to Crofton, a private facility of British Columbia Forest Products, according to evidence. Traffic would then pass over a spur line to E&N trackage and so to destination. The spur is currently used as a storage track for the pulp mill and may from time to time be used for storage of chlorine, among other dangerous commodities.

L'implantation d'un terminus à Cowichan Bay exigerait la construction, sur le site même, d'un raccordement de voies entre les réseaux de CN et de E&N. Or ce raccordement a été jugé impraticable du point de vue tant économique que pratique lors d'une audience antérieure du C.T.C.F. visant à décider s'il fallait ou non abandonner la ligne de CN.

Use of Cowichan Bay would require construction of a connection between CN and E&N trackage at that site, a connection which was not considered either practical or economically feasible at an earlier R.T.C. hearing into whether the CN line could be abandoned.

Quant à la possibilité d'implanter un terminus à Nanoose Bay pour le trafic destiné à l'île, il ressort de divers témoignages qu'un quai a déjà été exploité à cet endroit, mais qu'il a été abandonné puis détruit. Il faudrait donc construire de nouvelles installations au complet si l'on envisageait de réutiliser ce site comme un terminus.

While Nanoose Bay was proposed as a landing site for Island-bound traffic, witnesses testified that dock facilities previously operated there had been abandoned and removed. New ones would therefore have to be built if this site were to be considered.

L'île James abrite actuellement une usine d'explosifs, qui devrait fermer sous peu. Il est proposé d'utiliser l'île comme station de jonction pour les barges de CN et de CP. Toutefois le fait

James Island is the current site of an explosives plant where operations are to be discountinued. It was suggested that the Island might provide an interchange point for CN and

que l'île soit une propriété privée, d'une part, et la faible densité de son réseau ferroviaire, d'autre part, risquent de poser des problèmes pour l'exploitation d'une telle station de jonction.

L'utilisation de Nanaimo exigerait que la barge louée par CN accoste au quai de CP, où les marchandises seraient alors confiées à la société ferroviaire E&N.

Considérations d'ordre sécuritaire

Le nombre de personnes mises en danger par le transport des marchandises dangereuses serait moins élevé à l'un quelconque de ces sites qu'au quai de Point Ellice, à Victoria.

La station de jonction de l'île James risque de poser certains problèmes en raison des contraintes des voies et des marées. De plus, il faudrait procéder à des transbordements successifs du chemin de fer à une barge, de cette barge au chemin de fer et de ce dernier à une autre barge pour acheminer les marchandises à leur destination finale, ce qui augmenterait les risques potentiels d'accident.

Considérations d'ordre financier

Le choix de l'un quelconque de ces sites, exception faite de Nanaimo, exigerait la construction soit de nouvelles voies de chemin de fer, soit de nouveaux quais, voire même des deux.

Pour ce qui est des coûts d'exploitation, CN Rail serait la plus touchée par le choix de l'un de ces sites. Il ressort des témoignages recueillis que CN ne pourrait utiliser le *Seaspan Greg* pour acheminer régulièrement des marchandises dangereuses à l'un quelconque de ces sites tout en assurant un service régulier à destination de Victoria. En effet, CN Rail devrait renoncer à acheminer ses marchandises non dangereuses à Victoria et à Ogden Point sur son bateau pour consacrer ce dernier au transport des marchandises dangereuses de CP vers l'île de Vancouver. Les marchandises non dangereuses de CN Rail à destination de Victoria devraient donc être confiées à CP Rail

CP barge traffic. Private ownership of the Island and limited trackage could pose problems in operation of such an interchange.

Use of Nanaimo would involve diversion of the CN leased barge to the CP facility, and exchange of traffic at that point to the E&N railway.

Safety

Use of any of these facilities would reduce the number of people exposed to possible hazard at the landing site, at least as compared to the use of Point Ellice at Victoria.

Interchange at James Island could present problems due to track limitations, as well as tide problems. As well, successive transfers from rail to barge to rail to barge would be required in moving traffic to final destination -- the amount of handling would increase, increasing risk of an accident.

Economics

Use of any of these facilities except Nanaimo would require construction of new trackage, new dock facilities or both.

In terms of operating costs, effects would be felt very directly by CN Rail. Testimony indicated that it would not be possible for CN to schedule use of the *Seaspan Greg* to serve dangerous commodity traffic to any of these sites on a regular basis and also serve Victoria on regular schedules. In effect, CN Rail would lose the use of its vessel for carriage of its own non-dangerous traffic to Victoria and Ogden Point, in favour of carrying only CP dangerous commodity traffic for Vancouver Island points. CN Rail non-dangerous traffic destined for Victoria would therefore be required to be interchanged with CP Rail at some point (either at Nanaimo or on the mainland) before being interchanged

(soit à Nanaimo, soit sur le continent) avant d'être reprises par CN à Victoria, ce qui entraînerait des retards et des coûts de manutention supplémentaires.

CN risquerait en outre de perdre le transport routier des marchandises à destination de Victoria en raison d'un manque d'espace ou du réacheminement des marchandises vers un autre port d'entrée sur l'île par le biais d'une autre barge ou d'un autre traversier jugés préférables pour des raisons financières.

Il ne serait pas nécessaire de modifier le *Seaspan Greg* pour permettre le déchargement des marchandises transportées par chemin de fer à la rampe d'accès de CP à Nanaimo.

Réacheminement partiel des marchandises

Exploitation

Toutes les marchandises transportées par chemin de fer à destination de l'île de Vancouver ou une partie de celles-ci pourraient être déroutées vers l'île de Tilbury pour être ensuite réacheminées par CN Rail. Le reste des marchandises, et plus particulièrement celles transportées à destination des ports isolés, continueraient à passer par les rampes d'accès de CP Rail à Vancouver ou pourraient être déroutées vers le quai de Burlington Northern, dans le détroit de Burrard.

Considérations d'ordre sécuritaire

Dans la mesure où l'on supprime les mouvements de marchandises dangereuses du centre-ville de Vancouver, l'on est en droit de s'attendre à ce que le taux de sécurité soit beaucoup plus élevé dans ce secteur. En particulier, le fait d'éliminer du centre-ville les mouvements de marchandises dangereuses spéciales, telles que le propane, les explosifs, l'ammoniac anhydre et l'anhydride sulfureux, ne peut que réduire les dangers menaçant les populations sans pour autant augmenter de façon excessive le taux de risques pour les sites fragiles sur le plan écologique. Il serait possible de conserver les méthodes de transport qui se sont avérées sécuritaires dans le passé, ne serait-ce que pour une partie des mouvements.

Par contre, cette proposition n'élimine pas tout danger de la zone à forte densité de

back at Victoria, incurring additional handling costs and delays.

Truck traffic currently carried by CN to Victoria might be lost due to capacity shortage or because re-routing through a different entry point to the Island made use of some other barge or ferry economically preferable.

No special modification of the *Seaspan Greg* would be required to permit off-loading of rail traffic at the CP Nanaimo slip.

Partial Traffic Diversions

Operations

All or part of traffic destined for Vancouver Island on-rail destinations would be diverted to Tilbury Island for furtherance by CN Rail. Remaining traffic, especially that bound for outports, would continue to pass over the CP Rail Vancouver slips, or be diverted to the Burlington Northern Burrard Inlet slip.

Safety

To the extent that dangerous commodity traffic is removed from the downtown Vancouver core, there is an expectation of net safety gain in that area. In particular, if Special Dangerous Commodity traffic and especially propane, explosives, anhydrous ammonia and sulphur dioxide traffic is removed from the downtown core, the overall hazard to human life may be reduced without any substantial increase in environmental hazard at ecologically fragile sites. Historically safe practices for routing at least part of the traffic could be preserved.

On the other hand, this proposal assumes that some hazard would remain in the densely

population du centre-ville. De plus, dans la mesure où la modification des opérations actuelles est susceptible d'accroître les risques d'accident, il se peut que la solution proposée comporte un taux de risques plus élevé, bien que menaçant un moins grand nombre de personnes.

Considérations d'ordre économique

La présente proposition pourrait entraîner un accroissement des coûts de livraison, qui dépendent dans une certaine mesure du risque inhérent au produit. L'éventuelle diminution des coûts d'ensemble pourrait se traduire par un avantage supplémentaire du point de vue de la sécurité dans la mesure où elle constituerait une mesure incitative susceptible de diminuer les pertes de mouvements au profit du transport routier ou de favoriser le réacheminement des marchandises vers des quais autorisés (comme à Vancouver-Nord, par exemple), en dehors du champ des compétences du C.T.C.F.

Le fait de maintenir des mouvements de marchandises dangereuses sur les rampes d'accès de CP à Vancouver risquerait d'entraîner l'annulation ou le retard de projets d'expansion dont l'acceptation est conditionnelle à la suppression du trafic des marchandises dangereuses.

ANALYSE COMPARATIVE DES PROPOSITIONS

Généralités

Dans sa *décision* rendue le 22 décembre 1983, le C.T.C.F. concluait en fixant le 1er janvier 1986 comme date d'échéance pour la suppression de tout transport de marchandises dangereuses dans la région portuaire de Vancouver. Le C.T.C.F. ajoutait cependant qu'une telle mesure ne pourrait être appliquée "avant qu'un site de rechange acceptable, doté d'installations sécuritaires, n'ait été choisi". Il convient donc de tenir compte du temps nécessaire à l'application des solutions choisies.

En outre, la loi prévoit que la Commission doit tenir compte des conséquences tant d'ordre financier que sécuritaire d'une telle décision. Le coût de mise en oeuvre d'une solution donnée peut également inciter les utilisateurs à remplacer un mode de transport par un autre, au

populated downtown area. As well, insofar as changes in operations may increase the likelihood of an accident, there may be a net increase in hazard, although fewer people might be exposed to released product.

Economics

This proposal could result in cost increases for delivery of products which are to some extent proportional to the hazard associated with the product. If total costs are decreased, there could be an additional safety benefit in that the economic incentive would decrease for transferring dangerous commodity traffic to carriage by truck, or re-routing traffic to docks not prohibited (e.g. North Vancouver), outside the jurisdiction and authority of the R.T.C.

Continuation of dangerous commodity traffic over the CP Vancouver slips could result in delay or cancellation of development projects which were allowed conditional on removal of dangerous commodity traffic.

COMPARATIVE ANALYSIS OF PROPOSALS

General

In its *decision* of December 22, 1983, the R.T.C. concluded that a deadline of January 1, 1986 was appropriate for removal of dangerous commodity traffic from the Vancouver waterfront. The R.T.C. also concluded, however, that prohibition of such traffic "should not be undertaken until a suitable alternative location has been determined in which safety improvements have been implemented." The time required to implement plans is therefore a matter to be considered.

In addition, legislation requires that economic effects as well as safety effects be a consideration of the Commission in reaching a decision in cases like this one. The cost of implementing a particular plan could also result in diversion of traffic from one mode to another.

détriment de la sécurité. La comparaison des aspects financiers des solutions étudiées est donc importante.

Les efforts des parties concernées ont essentiellement porté sur la réduction des dangers inhérents aux mouvements des marchandises dangereuses de Vancouver jusqu'à des points sur l'île de Vancouver. Il faut en particulier tenir compte des qualités et des faiblesses des solutions envisagées dans la mesure où elles influent sur les probabilités d'accident entrainant le déversement de marchandises dangereuses et sur les conséquences de tels déversements.

De toute façon, les propositions étudiées ici ne concernent qu'une partie de l'ensemble des mouvements ferroviaires de marchandises dangereuses dans la région de Vancouver. La figure I illustre le volume des marchandises transportées du quai de CP Rail à Vancouver comparativement au total approximatif de marchandises dangereuses transportées par chemin de fer à Vancouver, au cours d'une année.

Il entre plus de douze fois plus de marchandises à Vancouver qu'il n'en fasse sur le quai que CP Rail exploite au centre-ville. Les marchandises dangereuses spéciales comptent pour une part quelque peu disproportionnée des mouvements qui ont lieu sur le quai de CP, mais il entre néanmoins neuf fois plus de ces marchandises à Vancouver qu'il n'en passe sur le quai de CP.

Il faut en outre tenir compte du fait qu'il nous est impossible pour l'instant d'estimer avec précision le volume des marchandises dangereuses transportées par camion sur le territoire de Vancouver ou qui y entrent ou encore qui empruntent le quai de CP. Le C.T.C.F. pense toutefois qu'il s'agit d'un volume considérable. La résolution des problèmes associés au transport ferroviaire qui nous occupe ici doit donc être considérée comme une simple étape d'un processus extrêmement complexe.

Échéancier

Solutions à long terme

Le rapport Eisler a souligné la nécessité d'élaborer un plan de transport régional intégré prévoyant la création d'un corridor destiné au

with resulting impact on the assessment of hazard. The comparative economics of plans is consequently of concern.

The major purpose of efforts by all parties has been to reduce the potential hazard associated with current movements of dangerous commodities from Vancouver to Vancouver Island points. Of special interest, therefore, are the virtues and faults of proposals as they affect the likelihood of accidents occurring which result in release of dangerous commodities, and as they affect the potential consequences of such release.

In any event, plans considered here are concerned with only a part of the total rail traffic in dangerous commodities affecting Vancouver and the lower mainland. Chart I indicates the volume of traffic moved from the CP Rail Vancouver dock compared to an estimate of the total dangerous commodity traffic moved into Vancouver by rail in a year.

Over twelve times as much dangerous commodity traffic enters Vancouver as leaves over the CP downtown dock. Special Dangerous Commodities make up a somewhat disproportionate share of CP dock traffic, but there are still about nine times the volume of Special Dangerous Commodities entering Vancouver as leave over that dock.

An additional consideration is that it is not possible at present to estimate accurately the volume of dangerous commodities moving by truck within or into Vancouver or even over the CP dock. The R.T.C. believes the volume is high. Resolution of the problems associated with the rail traffic of concern in this case should be seen, then, as only a step in dealing with a very complex situation.

Timing

Long-term Solutions

The Eisler Report suggested the need for a comprehensive Regional Transportation Plan to provide for the development of a transportation

transport des marchandises dangereuses et disposant de l'infrastructure appropriée. Ce plan régional s'appliquerait non seulement au chemin de fer mais également à tous les autres moyens de transport.

corridor for dangerous commodities with appropriate supporting facilities. A Regional Plan would deal with movements by all modes, not just railways.

Il semble qu'il soit encore nécessaire de faire appel à un tel plan pour résoudre de façon parfaitement satisfaisante les problèmes inhérents au transport des marchandises dangereuses dans la région de Vancouver, notamment de celles expédiées à destination de l'île de Vancouver et des ports isolés. Toutefois, aucune des solutions qui nous ont été proposées ne semble ouvrir la voie à un tel plan.

Such a Plan is still necessary to provide for a fully satisfactory resolution of problems associated with the transportation of dangerous commodities in the Vancouver area, including those destined to Vancouver Island and outports. However, none of the proposals considered here is or purports to be such a Plan.

Le rapport Eisler souligne également les différences qui existent entre les rampes d'accès aux traversiers utilisées par les compagnies ferroviaires de la région et attribue à l'incompatibilité des voies dont sont équipés les bateaux et les rampes d'accès "le manque de flexibilité nécessaire pour satisfaire les besoins de déroutage, soit planifié, soit requis en cas d'urgence". Aucune des solutions examinées ne permet de résoudre ce problème.

The Eisler Report also noted that there were dissimilarities in ferry slip facilities used by the various railways in the region, and that incongruity between vessels and dock track configurations "leads to a lack of flexibility in accommodating diversions of traffic on either a planned or an emergency basis." No plan considered here provides for complete resolution of incongruity.

D'après certains fonctionnaires des municipalités de Vancouver et de Victoria, les mesures d'urgence existantes risquent fort d'être inadéquates en cas d'accident mettant en cause des marchandises dangereuses, dans ces deux villes. Quant aux autres villes susceptibles d'être concernées par le transport de telles marchandises, nombreuses sont celles qui ont négligé d'aborder la question des mesures d'urgence. Aucune des propositions examinées ne supprime le besoin d'élaborer des mesures d'urgence.

Emergency planning, according to testimony of Vancouver and Victoria officials, may be inadequate to deal with a dangerous commodity accident in those two cities. No discussion of emergency planning was presented by a number of other municipalities which might be affected by transportation of the goods considered here. No proposal considered here removes the necessity for emergency planning.

Pour ces motifs, il semble que l'adoption d'une des propositions soumises au cours des présentes audiences ne pourrait constituer qu'une solution temporaire permettant de réduire les risques inhérents au transport des marchandises dangereuses dans la région de l'île de Vancouver.

For these reasons at least, it is apparent that adoption of any of the proposals brought forward in these hearings can provide at best only an interim solution to the problem of reducing hazards associated with the subject traffic between the lower mainland and Vancouver Island.

Solutions à court terme

Short-term Solutions

D'après les témoignages recueillis, il serait possible d'utiliser immédiatement le quai dont Burlington Northern dispose dans le centre-ville pour les mouvements ferroviaires et routiers à destination des ports isolés, à condition de faire

Use of the Burlington Northern downtown dock for both on-rail and outport traffic would be possible immediately, according to testimony, provided that cars were moved very slowly through the tight curvature of the approach

circuler les wagons très lentement sur le tronçon d'approche qui comprend des courbes très prononcées. Le réalignement des voies susceptible de résoudre ce problème pourrait être mené à bien en moins de six mois.

Il faudrait renforcer le pont du *Seaspan Greg* si ce bateau devait servir à l'acheminement de wagons longs et lourds, transportant du propane, jusqu'à l'Île de Vancouver. En outre, le tablier de la rampe de l'Île de Tilbury aurait besoin d'être quelque peu modifié pour les besoins de tels mouvements afin que le bateau puisse être utilisé à pleine capacité. Cependant, tout indique que l'exécution de ces travaux ne prendrait pas plus de six mois.

CN a évalué à près de deux ans la durée des travaux requis pour modifier sa rampe d'accès en fonction des barges de CP pour assurer le transport à destination des ports isolés. Tout semble indiquer que la rampe d'accès aux traversiers à Brownsville ne nécessiterait pas d'importants travaux de remise en état bien qu'il faudrait la remettre en service.

CN estime par ailleurs qu'il faudrait entre un an et demi et deux ans à CP pour construire de nouvelles installations lui permettant d'accueillir ses bateaux et les bateaux loués destinés à assurer le transport à destination des ports isolés. Si cette évaluation est exacte et s'applique à n'importe quelle installation, les trajets passant par Roberts Bank et Nanoose Bay et empruntant les voies de CP menant aux nouvelles installations de cette société à Vancouver ou à tout autre endroit où il faudrait construire des quais ne seraient probablement pas tous utilisables avant le 1er janvier 1986.

En outre, il faudrait compter six mois de plus au cas où il s'avérerait indispensable de procéder à une évaluation environnementale complète du site choisi.

Répercussions financières

Coûts fixes

Plusieurs propositions exigent l'investissement de sommes considérables dans la modification des installations portuaires ou des bateaux. Les répercussions de ces investissements sur les tarifs, ainsi que sur d'éventuelles

track. Track re-alignment could ease this problem, and such work could be expected to be completed in well under six months.

Work to re-inforce the deck of the *Seaspan Greg* would be required if large numbers of long, heavy propane cars were to use that ship to reach Vancouver Island. In addition, some work on the Tilbury Island apron might be required for such traffic if the vessel were to utilize its full capacity. There is no reason to believe that such work would require more than six months to complete, however.

CN estimated that up to two years work might be required to fully adapt their Tilbury Island slip to accommodate the CP vessel for outport traffic. Present indications are that major rehabilitation work would not be required for the Brownsville ferry slip, although it would have to be brought back into service.

It was also estimated that one and a half to two years might be required for the construction of a new CP Rail facility which could accommodate CP vessels and leased vessels bound for outports. If this estimate is accurate and applies to any new facility, routings involving Roberts Bank, Nanoose Bay, CP trackage to new CP sites within Vancouver, or any other facility where docks might need to be built, could not likely be operational for all traffic by January 1, 1986.

In addition, should a complete environment assessment be necessary before some particular facility could be used, about six months would be required for such an assessment.

Economic Impacts

Fixed Costs

Several proposals require investment of substantial amounts of money in facilities or ship modifications. The impact of these investments on rates and possible diversion or diminution of traffic cannot be judged only by

réductions des mouvements ou sur le choix d'un autre moyen de transport, ne peuvent cependant être évaluées uniquement en fonction de leur importance. Elles dépendent en partie du coût du capital investi, du taux de dépréciation de l'élément d'actif et de la possibilité éventuelle de faire assumer ou non une partie des coûts à d'autres utilisateurs que ceux pour le compte desquels les marchandises dangereuses sont transportées. Ces facteurs n'ont pas été examinés à fond durant les audiences et feraient sans nul doute l'objet de nouvelles discussions, le cas échéant. Il est néanmoins intéressant de tenir compte des répercussions des différentes propositions sur les frais fixes.

the magnitude of these investments, however. Impacts will depend in part on the cost of capital employed, the depreciation rate of the asset, and whether costs can be attributed solely to dangerous commodity traffic or shared in part by other users. These factors were not fully explored at the hearing, and indeed would always be subject to debate to some extent. Nonetheless, it is worthwhile noting some of the impacts on fixed costs of the different plans.

Les frais fixes prévus pour la mise en oeuvre des propositions qui exigent la construction de quais devraient varier entre 10 et 20 millions de dollars, et même plus. Au nombre de ces projets, il faut citer ceux de CP (autres que sa "proposition valable"), celui de Roberts Bank ainsi que d'autres, dont, notamment, celui de Nanoose Bay sur l'Île de Vancouver. Toutes ces propositions auraient également pour conséquence une hausse de frais d'exploitation.

Plans involving construction of docks had associated capital costs estimated to range from $10,000,000 to over $20,000,000. Such plans included those considered by CP (other than their "substantive" one), the Roberts Bank proposal, and others, including use of Nanoose Bay on Vancouver Island. All these plans would also have associated increases in operating costs.

Une modification du quai de CN à Tilbury, visant à lui permettre d'accueillir tous les types de bateaux ou de barges, coûterait de deux à trois millions de dollars et serait indispensable pour que les bateaux actuellement utilisés par CP Rail puissent y accoster.

Modification of CN's Tilbury dock to accept all other barges and vessels was estimated to cost $2,000,000 to $3,000,000 and would be necessary if present CP Rail vessels were to dock there.

Une modification plus modeste du quai, évaluée à 1 000 000 $, pourrait s'avérer suffisante si le volume des marchandises transportées exigeait l'utilisation à pleine charge du *Seaspan Greg*. Cependant, advenant une diminution du volume, il serait peut-être inutile de procéder à des modifications.

A lesser modification of the dock costing $1,000,000 might be necessary if traffic required peak capacity loading of the *Seaspan Greg*, although no modification might be needed with lesser traffic offerings.

L'amélioration du quai de CN à Point Ellice en vue d'accueillir des chargements plus lourds a été évaluée à 440 000 dollars. Toutefois, les installations de CP à Nanaimo n'auraient pas besoin d'être modifiées pour pouvoir accueillir le *Seaspan Greg*. Toutefois, les barges de Seaspan louées pour transporter des marchandises vers les ports isolés ne seraient pas toutes adaptées au quai de Nanaimo, de telle sorte qu'il faudrait modifier celui-ci si les marchandises destinées aux ports isolés étaient acheminées par une barge de CN jusqu'à Nanaimo, où elles seraient

Upgrading of CN's Point Ellice dock to accept heavier loading was estimated to cost $440,000. However, no modifications would be required to CP's facilities at Nanaimo to permit docking by the *Seaspan Greg*. Not all Seaspan barges leased for outport traffic would now fit the Nanaimo dock, however, so modifications to that dock might be needed to accommodate such barges. That is, it might be required if outport traffic is to go by CN barge to Nanaimo and be transferred there to other barges for forwarding. Modification of the Nanaimo slip to fit all

transbordées sur d'autres barges pour être transportées à destination. Le coût des modifications nécessaires pour adapter la rampe d'accès de Nanaimo à toutes les barges de Seaspan a été évalué à 2,8 millions de dollars par le *Council of Forest Industries of British Columbia*. Il serait peut-être préférable d'adapter d'autres barges au quai plutôt que de modifier ce dernier. Une première estimation préliminaire, très approximative, a permis d'évaluer les coûts de transformation des barges à entre 500 000 et 1 000 000 de dollars par barge.

Seaspan barges was estimated to cost $2,800,000 by the Council of Forest Industries of B.C. Rather than modifying the dock, modifications might be made to other barges to fit the existing dock. This might cost in the $500,000-$1,000,000 per barge range according to one very preliminary estimate.

L'implantation d'un terminus à Cowichan Bay, et donc la construction d'une voie de jonction avec le réseau de E&N, exigerait un investissement de plus de 100 000 dollars.

Use of Cowichan Bay as an Island terminus would require a "six figures" investment in connecting trackage to establish a juncture with the E&N Railway.

La construction d'une voie de jonction, suggérée dans la "proposition valable" de CP Rail exigerait un investissement de 100 000 à 500 000 dollars. Les modifications suggérées par CN relativement à cette proposition permettraient d'éviter d'investir des fonds dans la construction d'une voie de jonction. CN considère qu'il faudrait dépenser près de 734 000 dollars pour renforcer le pont du *Seaspan Greg* afin qu'il puisse transporter les gros wagons de propane. Une part importante de ces dépenses semble attribuable à des travaux de maintenance qu'il faudra effectuer de toute façon mais que CN a reporté à plus tard. Il n'a pas été clairement démontré qu'une proportion quelconque de ces dépenses serait attribuable comme telle au transport de marchandises dangereuses.

An investment of between $100,000 and $500,000 might be needed to establish an interchange track proposed in the CP Rail substantive plan. The CN modification of this plan would require no investment in interchange trackage. CN estimated that about $734,000 might have to be spent to reinforce the deck of the *Seaspan Greg* so that it could accommodate long, heavy propane cars. A large proportion of this cost would seem to be for maintenance which would be required in any case but had only been deferred by CN. It is not clear that any of this investment would be properly attributable to the need to transport dangerous commodities.

Dans l'ensemble, c'est l'utilisation du quai de Burlington Northern qui exigerait la mise de fonds la moins importante. Ce quai pourrait en effet être utilisé tel quel dans l'immédiat, même si l'aménagement des voies d'accès semble propre à en faciliter l'utilisation. Le déroutage des marchandises dangereuses par l'île de Tilbury n'exigerait pas non plus d'investissement supplémentaire à condition que Nanaimo serve de terminus dans l'île de Vancouver. Ceci serait également vrai dans le cas d'un déroutage partiel des mouvements destinés au quai de CP, étant entendu que le reste des marchandises continuerait à être acheminé comme à l'heure actuelle.

Overall, the least capital investment seems necessary if the Burlington Northern dock is used, as none would be immediately required, although operations would apparently improve if approaches were upgraded. No additional capital investment would seem to be required simply as a result of dangerous commodity diversion through Tilbury Island either, provided that Nanaimo were the Island terminus. The same would be true of a partial diversion of traffic from the CP dock where the remainder continued to move as at present.

Il convient de souligner, cependant, que tant la modification que le maintien des trajets

It should be noted, however, that there would be effects on capital investment by other

ferroviaires empruntés par les marchandises dangereuses influenceront les investissements d'autres organismes. Ainsi, le déroutage des mouvements à destination de Victoria pourrait freiner les investissements prévus dans le cadre du projet d'aménagement municipal de Songhees. Le maintien des mouvements de marchandises dangereuses à destination du quai de CP à Vancouver retarderait la mise en chantier de projets d'aménagement, et ce, au détriment de la ville de Vancouver et d'investisseurs tels que Marathon Realty.

Coûts d'exploitation

Les coûts d'exploitation dépendent en partie des frais d'exploitation ferroviaire et d'échange et en partie du coût du transport par voie d'eau. La solution la plus proche de la pratique actuelle et celle qui entraînerait la plus faible hausse des coûts d'exploitation consisterait à acheminer les trains de CP Rail jusqu'au quai de Burlington Northern. L'utilisation par CP de nouveaux quais sur le détroit de Burrard n'entraînerait également qu'une hausse réduite des frais d'exploitation. Dans la mesure où les marchandises dangereuses seraient acheminées vers l'île de Tilbury, les coûts d'exploitation ferroviaire augmenteraient à la fois en fonction de la distance et des transbordements, devenus indispensables, entre CP et CN et vice versa, tant sur le continent que sur l'île de Vancouver. Les coûts d'exploitation des bateaux pourraient fluctuer en raison des courants de la Fraser, qui varient d'une saison à l'autre. Les mouvements à destination des ports isolés seraient particulièrement influencés par le détour jusqu'à l'île de Tilbury puisque les bateaux desservant ces ports devraient franchir des distances beaucoup plus importantes. L'utilisation d'installations situées en amont de l'île de Tilbury, comme Brownsville par exemple, accroîtrait encore la hausse des coûts de transport par voie d'eau.

Risques d'accident

Le transport ferroviaire dans son ensemble passe pour très sécuritaire, en particulier lorsqu'on le compare au transport routier. Par conséquent, les propositions très coûteuses qui peuvent inciter les utilisateurs à préférer le transport routier au transport ferroviaire peuvent également être à l'origine d'une véritable hausse des risques d'accident.

parties as a result of diversion of dangerous commodity rail traffic or of its continuing as at present. That is, diversion of traffic to Victoria could inhibit investment in the Songhees development scheme in that City. Continuation of dangerous commodity traffic over CP's Vancouver dock could delay development plans there with consequent effects on the City of Vancouver and investors such as Marathon Realty.

Operating Costs

Operating costs depend partly on rail handling and interchange costs and partly on costs of water transportation. The least divergence from current practices would result from use of the Burlington Northern dock by CP Rail trains operating over those facilities, so these operations should result in the least increases in operating costs. Operations from new CP docks on Burrard Inlet should also involve relatively low increases in operating costs. To the extent that traffic is diverted to Tilbury Island, rail operating costs could increase both as a function of distance and because of requirements for interchanges back and forth between CN and CP both on the mainland and on Vancouver Island. Vessel operating costs could be affected by currents within the Fraser estuary, and these would fluctuate seasonally. Outport traffic especially would be affected by diversion to Tilbury Island as total distance travelled by vessels serving them would increase greatly. Use of facilities further upstream than Tilbury Island such as Brownsville would compound increases in water transportation costs.

Risk of Accidents

The safety record of rail in general is considered very good compared especially to highway transport. For this reason, high-cost proposals which might result in diversion of traffic from rail to highway carriage may result in real increases in the risk of accidents.

Le COFI (*Council of Forest Industries of British Columbia*) a fourni certains renseignements concernant la possibilité pour ses membres de transporter par camion une partie des marchandises dangereuses acheminées par chemin de fer à l'heure actuelle. Ce mémoire est arrivé trop tard pour être soumis à l'appréciation des parties concernées, aussi le reproduisons-nous intégralement à l'Appendice II du présent document.

Tout en gardant à l'esprit que le mémoire du COFI n'a pu être soumis à un contre-interrogatoire, il nous apparaît cependant intéressant de l'examiner au fond. Ce document nous paraît d'autant plus digne d'intérêt qu'il est le seul à tenter de chiffrer la possibilité d'acheminer des marchandises par un autre moyen de transport que le chemin de fer.

Le COFI a présenté une analyse des coûts supplémentaires pour cinq options d'acheminement permettant de desservir ceux de ses membres qui reçoivent à l'heure actuelle des marchandises passant par la rampe d'accès de CP Rail située au centre-ville de Vancouver. Ce sont les options suivantes:

1) BN: toutes les marchandises dangereuses devraient être acheminées jusqu'à la rampe d'accès de Burlington Northern, dans le détroit de Burrard.

2) Quai de CN à Tilbury, avec une barge de CP: toutes les marchandises dangereuses acheminées à l'heure actuelle via les rampes d'accès de CP seraient transportées jusqu'à la rampe d'accès de CN Rail sur l'île de Tilbury, après modification du quai. Les barges utilisées seraient celles qui sont actuellement adaptées aux installations de CP Rail et transporteraient des chargements mixtes, les marchandises non dangereuses étant chargées aux rampes d'accès de CP Rail, dans le détroit de Burrard, tandis que les wagons vides, destinés à transporter des marchandises dangereuses, seraient débarqués à l'île de Tilbury.

3) Roberts Bank: construction d'une nouvelle rampe d'accès capable d'accueillir tous les mouvements de marchandises à Roberts Bank.

The *Council of Forest Industries of British Columbia* (COFI) supplied information relevant to considering possible diversion to truck by their members of certain dangerous commodity traffic now carried by rail. This submission was received too late to circulate to interested parties for comment, and so is reproduced here in its entirety as Appendix II.

Bearing in mind that the evidence tendered has not been open to question under cross-examination, it is at least worth examining here on its own merits. It is especially noteworthy as the only evidence tendered which even attempts to quantify the probability of any traffic being diverted from one mode to another.

COFI presented an analysis of incremental costs calculated for five routing options to serve current members now receiving traffic moving over the CP Rail downtown Vancouver barge slip. Those options were:

1) BN Option: All dangerous commodity traffic to be moved to the Burlington Northern barge slip on Burrard Inlet.

2) CP Barge, CN Tilbury Dock Option: All dangerous commodity traffic currently handled via the CP Rail barge slips will be moved to the CN Rail barge slip at Tilbury Island, the dock being modified. The barges to be utilized will then be those currently using CP Rail facilities, mixed loads going on barges with the non-dangerous commodities being loaded at CP Rail barge slips on Burrard Inlet and empty dangerous commodity rail cars being unloaded to Tilbury Island.

3) Roberts Bank Option: A new rail barge facility for all traffic will be constructed at Roberts Bank.

4) Tilbury-Nanaimo, avec une barge de CN: toutes les marchandises dangereuses transportées à l'heure actuelle via les rampes d'accès de CP Rail seraient acheminées vers l'île de Tilbury. Le *Seaspan Greg*, loué par CN Rail, transporterait toutes les marchandises jusqu'à Nanaimo, d'où elles seraient soit livrées de la manière habituelle, soit chargées sur d'autres barges pour être acheminées vers les ports isolés.

5) Option camionnage: toutes les marchandises dangereuses seraient acheminées par des transporteurs routiers empruntant les rampes d'accès de CP au centre-ville de Vancouver.

Le tableau IX du mémoire du COFI (reproduit au tableau 3 de ce document) présente le sommaire des calculs effectués par cet organisme pour évaluer la hausse des coûts pour chacun de ses membres concernés par les différentes options et destinations.

4) CN Barge, Tilbury-Nanaimo Route Option: All dangerous commodity traffic currently handled via the CP Rail barge slips will be moved to Tilbury Island. CN Rail's leased vessel, the *Seaspan Greg*, will move all the traffic to Nanaimo where it will be either delivered in the normal fashion or reloaded on other barges for delivery to the outports.

5) Trucking Option: All dangerous commodity traffic will be moved by motor carriers from Vancouver, over the CP present downtown slips.

Table IX of COFI's submission (reproduced below as Table 3) presents a summary of COFI' s calculation of incremental costs to its members associated with each option for each destination.

Tableau 3 - Table 3

Sommaire des coûts supplémentaires associés aux différentes options (1 à 5) (en $ par équivalent de wagon) - Summary of Incremental Costs of Options (1 to 5) ($ per rail car equivalent)

Destination	Option 1	Option 2	Option 3	Option 4	Option 5
Woodfibre	385	2,033	2,580	2,240	1,298
Port Mellon	385	1,934	2,481	2,068	1,041
Harmac	385	1,927	2,280	1,479	1,005
Crofton	385	1,863	2,067	1,556	1,120
Duncan Bay	385	1,753	2,330	1,877	2,498
Port Alice	385	1,753	2,330	1,877	2,498
Port Alberni	601	2,896	2,313	896	1,234
Gold River	601	2,896	2,313	896	2,154

Source: Tableau IX, mémoire présenté par le COFI.
Source: Table IX, COFI Submission.

Selon les calculs du COFI, l'option la moins coûteuse (exception faite de la solution actuelle) est de loin celle qui préconise l'utilisation du quai de BN. L'option camionnage est celle qui vient ensuite, pour ce qui est des coûts, dans la plupart des cas; et lorsqu'elle n'est pas la deuxième solution la plus économique, elle se compare généralement aux autres. Voir le tableau 4 pour de plus amples détails à ce sujet.

According to COFI's calculations, the lowest cost option by far is use of BN's dock (lowest cost after current practice, that is). However, the trucking option is the next least-cost in most other situations and is generally comparable to other options where it is not the next least-cost option. Table 4 illustrates this further.

Tableau 4 - Table 4

Coûts supérieurs à ceux du transport par camion (en $ par équivalent de wagon) - Cost Increase over Trucking ($ per rail-car equivalent)

Destination	Option immédiatement la moins chère Next Least-Cost Option	Option Nanaimo-Thilbury, avec une barge de CN CN Barge, Tilbury-Nanaimo Route Option
Woodfibre	735	942
Port Mellon	893	1,027
Harmac	474	474
Crofton	436	436
Duncan Bay	174	298
Port Alice	(745)	(621)
Port Alberni	(338)	(338)
Gold River	(1,258)	(1,258)

Nota: () indiquent les options moins chères que le transport par camion.
Note: () indicates savings over trucking.

Le COFI a souligné que la Colombie-Britannique ne disposait peut-être pas d'un équipement suffisant pour assurer le transport des volumes mentionnés dans cette étude pour l'instant, mais qu'un tel équipement serait disponible à moyen terme. Si l'on accepte les chiffres avancés par le COFI, il semble qu'une partie au moins des mouvements de marchandises des membres puisse être acheminée par camion à moyen terme, si la décision se fonde sur des critères de coûts immédiats.

COFI indicated that there might not currently be sufficient equipment available in B.C. to handle the volumes included in this analysis but that in the medium term it would be available. If COFI's calculations are accepted, then there would appear to be potential for at least part of members' traffic to be diverted to truck in the medium term if the decision on routing is based only on immediate cost factors.

Toutefois, de tels critères ne seront probablement pas les seuls facteurs de sélection d'un moyen de transport. Ainsi, les compagnies pourraient préférer le chemin de fer pour des raisons de sécurité ou parce que leurs installations sont mieux adaptées au transport ferroviaire qu'au transport routier, ce dernier risquant alors d'être à l'origine de problèmes opérationnels.

De plus, nous sommes portés à nous interroger sur les hypothèses sur lesquelles le COFI s'est fondé pour effectuer sa comparaison des coûts. Non pas que nous mettions en doute la bonne foi du COFI à cet égard, mais il reste que l'on est en droit de poser certaines questions qui l'auraient certainement été si son mémoire avait été présenté sous forme de témoignage. C'est pourquoi les intéressés sont invités à exprimer les commentaires qu'il leur inspire.

Ainsi le COFI a-t-il inclus, dans son calcul des coûts supplémentaires, les frais d'utilisation que Burlington Northern percevrait en échange de l'utilisation de son quai sans prévoir par ailleurs de réduction des sommes exigées par CP en raison de la non-utilisation de son quai. Le COFI a supposé de façon explicite que les coûts en capital de la construction d'une nouvelle installation à Roberts Banks seraient absorbés uniquement par les mouvements des marchandises dangereuses transportées par CP, alors qu'une telle installation serait également accessible à d'autres sociétés transportant d'autres types de marchandises. Le COFI n'a pas clairement expliqué pourquoi les coûts de réaffectation des barges sont "intégrés", et il se peut donc que ceux-ci soient surestimés. De plus, les coûts de modification des installations de Nanaimo estimés à 2,8 millions par le COFI sont peut-être eux aussi surestimés, et ce, d'autant plus que la modification des barges, par exemple, pourrait permettre d'obtenir les mêmes résultats à des coûts nettement inférieurs.

Si l'on peut donc s'interroger sur l'exactitude des chiffres avancés, il n'en reste pas moins clair, cependant, que le coût du transport des marchandises destinées aux ports isolés risquent d'augmenter considérablement. Que les mouvements de marchandises se fassent désormais par

Immediate cost factors alone would not likely be the only reasons for determining transport mode, however. Companies could well choose rail because of its safety advantages, for instance, or because their facilities were well adapted to rail and less well adapted to truck, causing operational problems if trucks were used.

In addition, there are grounds for questioning the assumptions used by COFI in calculating cost comparisons. This is not to question COFI's good faith in offering the comparisons, but only to note that there are questions which could be raised and which likely would have been raised had this submission been presented in evidence. For this reason, interested parties are invited to comment.

For instance, in calculating cost increases for use of the Burlington Northern dock, COFI has included a charge by Burlington Northern for use of that dock but has not apparently allowed for a reduction in the CP Rail charge as a result of non-use of its dock. COFI has explicitly assumed that all capital costs of constructing a new facility at Roberts Bank would be charged only against the CP Rail dangerous commodity traffic, although such a facility would be accessible to other railways for other traffic as well. COFI has not made clear how the cost of repositioning barges in Option 4 is "built-in", and thus it may be overestimated. As well, COFI assumes a cost of $2.8 million to modify the Nanaimo facility which again may be an over-estimate, and not only that, but as modification of barges, for instance, might achieve the same effect at a much lower cost.

While there may be questions about the exact costs, it is clear that there may be substantial cost increases on goods destined to outports. Whether or not a shift to truck transport is likely, these costs could lead to unforeseen changes in traffic patterns with

camion ou non, ces coûts sont susceptibles d'entraîner des modifications imprévisibles des types de mouvements et d'accroître les risques d'accidents, comme le souligne un passage du résumé du mémoire soumis par le COFI:

> (traduction) ... chaque société pourrait fort bien réagir d'une façon non prévue par le présent rapport. Ainsi, pourraient-elles décider de changer de fournisseurs, d'acheminer les marchandises par camion depuis le point d'origine, de les faire transporter via une autre rampe d'accès (comme celle de B.C. Rail, Seaspan, par exemple) ou encore d'acheminer leurs marchandises par des barges transportant des produits en vrac.

C'est pourquoi il est très difficile de prévoir, ne serait-ce que de façon approximative, les effets de telles augmentations des coûts sur le plan de la sécurité ou encore de cerner les populations qui seraient éventuellement menacées en cas d'accident.

En outre, ce sont peut-être les méthodes d'exploitation actuelles qui comportent le moins grand risque d'accident, puisque toutes les autres solutions proposées présupposent un accroissement du nombre de manutentions, l'utilisation d'installations dont le taux de risques est moins connu, le franchissement de ponts susceptibles d'être endommagés par des bateaux et l'augmentation des risques dus au brouillard, aux courants et autres dangers inhérents à la navigation.

Les propositions entraînant le moins de modifications comparativement au mode d'exploitation actuel ne comportent qu'une augmentation minime ou nulle des risques encourus. Cette catégorie comprend l'utilisation du quai de Burlington Northern, le déroutage partiel du trafic à destination de l'île de Tilbury et l'accostage à Nanaimo.

Les risques réels d'accidents semblent cependant si minces qu'il n'existe peut-être aucune analyse comparative ou statistique capable d'identifier des facteurs d'accident uniques ou isolés à l'échelle d'un réseau.

unforeseen risks of accident. This point is underlined by a comment from COFI's summary:

> ... individual companies could very well respond to a given situation in a manner not covered in this report. For example, their response could be to change suppliers, truck from origin, move their commodities from another barge slip (e.g. B.C. Rail, Seaspan) or move their supplies by bulk barge.

It is therefore very difficult to make even a reasonable guess as to the effect on likelihood of occurrence of accidents of these incremental costs, or to specify the populations which might be affected by those accidents should they occur.

In addition, current operations may involve the least risk of accidents actually occurring, as all other proposals involve greater handling, use of facilities whose safety record is less well established, crossing of bridges which might be endangered by ships and increased risk due to fog, currents and other navigation hazards.

Proposals involving the least divergence from current operations may then involve little or no increase in risk. These would include use of the Burlington Northern Dock, partial diversion of traffic to Tilbury Island and dockage at Nanaimo.

Actual risks of accidents are apparently so low, however, that individual and unique factors affecting individual accidents may not be identifiable in any comparative analysis or appear likely from any system-wide statistical analysis.

Conséquences éventuelles des accidents

Sur l'être humain

Toutes choses égales d'ailleurs, le nombre de personnes susceptibles d'être victimes d'un accident sera d'autant plus élevé que ce dernier se produira dans une zone à forte densité de population et où un plus grand nombre de personnes seront donc exposées en même temps. La figure II illustre la densité de population relative des zones les plus peuplées (selon le recensement) qui sont traversées par des voies de chemin de fer correspondant à un itinéraire ou par lesquelles passe un itinéraire proposé. C'est en ce sens que cette figure donne une mesure relative de la gravité des accidents selon les itinéraires.

Les chiffres du recensement n'indiquant que le nombre des personnes qui résident dans une région donnée, il a fallu multiplier par trois les chiffres fournis pour le centre-ville de Vancouver, à proximité des rampes de CP, où le nombre de personnes de passage est très élevé dans la journée. Tous les chiffres illustrés par la figure permettent au mieux de comparer des ordres de grandeur puisqu'il n'est pas impossible que le nombre de personnes soit moins élevé qu'en moyenne à proximité immédiate des voies de chemin de fer, et ce, même dans les zones les plus peuplées. Il faut en outre compter avec bien d'autres facteurs susceptibles de modifier les effets d'un accident.

Il apparaît clairement, cependant, que si les accidents se produisaient uniquement aux endroits fortement peuplés, le nombre de personnes menacées serait nettement supérieur dans le cas des itinéraires passant par le quai de CP, au centre-ville, que dans tout autre cas. Les itinéraires à destination du quai de Burlington Northern, du quai de CN à Tilbury (via Brownsville) ou des sites suggérés par CP, exception faite de Port Moody, traversent des zones dont la densité maximale de population s'élève environ au quart de celle du centre-ville de Vancouver. La densité maximale des populations menacées est moitié moindre qu'au centre-ville de Vancouver pour tous les autres itinéraires, exception faite de Roberts Bank; assorti d'une station de jonction à Mission entre BC Hydro Rail et BCR, l'itinéraire de Roberts Bank est celui où la densité maximale de population menacée serait la plus faible.

Likely Consequences of Accidents

Human Life

Other things being equal, the greatest number of people would be affected by an accident occurring where people were most closely crowded together so that the greatest numbers were exposed to the hazard at once. Chart II illustrates the relative density of population in the most densely populated census tract areas adjoining routes or through which various proposed routes pass. In that sense, it gives a relative measure of worst-case accident impacts for the various routes.

Because census figures indicate resident populations, and the Vancouver downtown area near the CP slips has a high non-resident population during the day, the corresponding figure has been adjusted upwards by a factor of three. All figures shown are, at best, order of magnitude comparisons, as even in the most densely populated areas, the population adjacent to the track may be less compressed than average, and many other factors would bear on consequences of an accident.

It is apparent, however, that if accidents took place at only the places of peak population density, a great many more people would be at risk in routings involving the CP downtown dock than in any other routing. Peak densities of only about a quarter as much are encountered en route to the Burlington Northern dock, CN Tilbury dock (via Brownsville), Brownsville itself or CP proposed sites other than those in Port Moody. Peak exposed population is less by half again for remaining routings other than to Roberts Bank. The smallest peak density is encountered by routing to Roberts Bank with interchange at Mission to the present rail route including BC Hydro Rail and BCR.

La figure III illustre d'autres façons d'évaluer les risques d'après la densité des populations situées à proximité de la voie ferrée suivie par l'itinéraire concerné. Pour chaque itinéraire, les barres supérieures de cette figure indiquent le nombre total de personnes résidant à un mille ou moins de la voie ferrée, tout le long de l'itinéraire. En d'autres termes, elles indiquent le nombre d'individus susceptibles d'être victimes d'un accident le long de cet itinéraire. Elles comprennent toutes les personnes qui risquent d'être victimes de l'accident (bien qu'en fait elles ne le seront pas toutes), le cas échéant. Ici aussi, on a corrigé les chiffres relatifs à la population du centre-ville de Vancouver de façon à tenir compte des personnes qui viennent y travailler ou y magasiner au cours de la journée. Ici encore également, les chiffres permettent au mieux de comparer des ordres de grandeur.

Other methods of considering hazards based only on populations near to en route track are illustrated in Chart III. The top-most bars for each route on this chart indicate the total number of people estimated to live within one mile of route-trackage anywhere along the route. That is, they indicate the total number of people who share among themselves the possible consequences of an accident occurring anywhere along the route. While not all could be affected by any one accident, they would include everyone possibly affected. Again, the estimated population at hazard in downtown Vancouver has been adjusted upwards from the resident population because of the population of daytime workers and shoppers. And again, figures provide at best an order of magnitude comparison.

Conformément à la figure II, l'itinéraire actuel est celui qui présente les risques les plus élevés, tandis que l'itinéraire de Roberts Bank qui contourne tous les grands centres urbains, présente les risques les plus faibles.

Consistent with Chart II, greatest risk by this measure occurs in the current routing while the least risk is involved in routing to Roberts Bank while bypassing major centres.

Les barres inférieures sont censées mesurer les gains obtenus sur le plan de la sécurité, soit la différence nette entre le nombre de personnes menacées à un point quelconque de l'itinéraire proposé et de l'itinéraire prévu.

A possible measure of safety gained is suggested by the bottom-most bars, which indicate net differences between the number of people exposed to hazard at some point along the indicated route and the number exposed at some point along the current routing.

Les barres intermédiaires indiquent le nombre de personnes situées à proximité de la voie ferrée longeant le nouvel itinéraire qui ne sont pas menacées par les mouvements effectués sur le trajet actuel. Bien que le nombre de personnes menacées soit inférieur pour tous les itinéraires autres que l'itinéraire actuel, d'où un gain dans tous les cas sur le plan de la sécurité, la dimension des barres intermédiaires indique une baisse nette de la sécurité pour un certain nombre de personnes, à tout le moins, sur tous les itinéraires, exception faite de l'itinéraire actuel et de celui du quai de Burlington Northern. La raison en est simplement que tous les autres itinéraires exposent certaines personnes, qui n'étaient pas menacées auparavant, à des mouvements de marchandises dangereuses et à leurs conséquences éventuelles.

The middle bars indicate the number of people estimated to live near track involved in the new routing who are not at risk if traffic moves by the current routing. While the total number of people exposed is less by all routings other than the current one, and there is thus a suggestion of a net safety gain by those routings, the size of the middle bars on the chart indicates that for at least some people, there is a net safety loss by all routings other than the current one and the Burlington Northern dock routing. This is simply because all other routings expose people to the dangerous commodity traffic and possible consequences of an accident who were not previously at risk.

Si l'un quelconque des itinéraires prévus sur le continent, à la figure III, nécessitait des mouvements de marchandises jusqu'à Victoria, les deux barres supérieures correspondantes seraient plus longues tandis que la troisième serait raccourcie proportionnellement au nombre de personnes exposées sur l'île de Vancouver (et qui ne l'étaient pas auparavant). Il serait même possible que le total de la population menacée dans le cadre d'un long itinéraire partant de Victoria en direction du nord de l'île soit équivalent ou supérieur à la population menacée à l'heure actuelle au centre-ville de Vancouver. Une telle solution ne présenterait aucun avantage d'ordre sécuritaire, tout en exposant un plus grand nombre d'individus aux dangers, du moins si l'on se fie à cette mesure.

Should any of the mainland routings indicated in Chart III involve movement of traffic to Victoria, the corresponding upper two bars would be lengthened and bottom-most bar be shortened in proportion to the new Vancouver Island population affected. It is at least possible that total population affected in a long up-Island routing beginning at Victoria could equal or exceed that in the downtown Vancouver core. In such cases there would be no net safety gain while many people would individually suffer a net loss of safety, at least by this measure.

Environnement Canada a également déposé lors des audiences la version préliminaire d'une étude effectuée par un expert-conseil et portant sur les niveaux de risque relatif présentés par les différents itinéraires envisagés pour le transport des marchandises dangereuses.

Environment Canada also provided in evidence a draft copy of a consultant's study concerning relative levels of hazard afforded by different routes for possible dangerous commodity traffic.

D'après cette étude, les mouvements de gaz de pétrole liquéfié, comme le propane, présentent un taux de risque relatif plus élevé sur le trajet passant par le détroit de Burrard que sur celui qui mène de Mission à l'île de Tilbury. Étant donné que l'indice de risques est lourdement pondéré par la densité de population des régions traversées, il est probable qu'il indiquerait un risque beaucoup plus élevé pour tous les itinéraires aboutissant à Victoria plutôt qu'à n'importe quelle autre destination dans l'île de Vancouver.

This study indicated that the relative hazard was greater for movements of liquid petroleum gases such as propane when mainland traffic was routed via Burrard Inlet rather than from Mission to Tilbury Island. As the hazard index used was heavily weighted according to the number of miles of high population density along the route, it would presumably also indicate much greater hazard for all routings involving Victoria as a terminus as opposed to any other Vancouver Island point.

La preuve a cependant établi qu'aucun indice de risque, et celui-ci moins que tout autre, ne permet de mesurer de façon réellement objective les conséquences d'un accident entraînant le déversement de marchandises dangereuses.

From evidence, however, it is also clear that any hazard index and this one in particular would not provide a truly objective measure of the impact of an accident resulting in a dangerous commodity release.

De plus, l'indice de risque utilisé ne tient nullement compte du type de marchandises dangereuses dont on sait actuellement qu'elles sont transportées, seules ou avec d'autres, via les rampes de CP Rail situées au centre-ville de Vancouver, en raison du manque de données fiables à cet égard.

As well, the hazard index used does not take into account the type and mix of dangerous commodities actually known to be shipped over the CP Rail present Vancouver slips, in part at least because reliable data was not available.

L'évaluation précise des risques relatifs pourrait demeurer impossible à effectuer tant qu'aucun plan de transport régional n'aura été adopté. Il est probable qu'un tel plan permettrait également d'évaluer les risques relatifs inhérents aux itinéraires empruntés par le trafic routier, ce qui n'a pu être fait dans le rapport soumis dans le cadre des audiences.

A proper evaluation of relative hazards may not be possible outside the context of a Regional Transportation Plan. Such a Plan would, presumably, also be able to consider the relative hazard associated with routes involving truck traffic, which could not be done in the report provided.

La densité de population dans la zone adjacente à l'emprise du chemin de fer peut néanmoins servir d'élément de mesure relatif pour évaluer les conséquences d'un déversement de marchandises dangereuses consécutif à un éventuel accident. Bien entendu, si l'on tient compte d'une telle mesure, les risques relatifs évalués par les experts-conseils peuvent être validés, ce qui porterait à favoriser les itinéraires passant par des points plus isolés comme l'île de Tilbury, Roberts Bank et Nanaimo.

As an approximate measure, however, the number of miles of high population density adjacent to the railway right-of-way might be used as a relative measure of the impact of accidents involving release of dangerous commodities should they occur. By this measure, of course, the relative hazards estimated by the consultants may be valid and would favour routings through more isolated points such as Tilbury Island, Roberts Bank and Nanaimo.

Le taux de risques relatifs peut également être évalué en fonction des mesures d'urgence élaborées afin de pallier adéquatement les conséquences d'un déversement de marchandises dangereuses pour les populations concernées. D'après les témoignages recueillis, une telle évaluation doit tenir compte à la fois d'un taux de risques relatifs élevé associé à l'utilisation des installations de Victoria ou de celles utilisées actuellement par CP à Vancouver comme terminus pour les mouvements de marchandises dangereuses. L'évacuation de ce secteur poserait des difficultés particulières, et tant la planification que l'équipement d'urgence disponibles à Victoria ne semblent guère adéquats pour faire face à un éventuel accident mettant en cause des marchandises dangereuses.

Existence of emergency plans to deal adequately with the consequences to relevant populations could also be used as a measure of the relative hazard associated with a possible dangerous commodity spill. From evidence, this measure would associate a relatively high hazard with use of Victoria or the CP present Vancouver site as termini for dangerous commodity movements. Both areas present particular difficulties in evacuation, and emergency planning and equipment in Victoria in particular would not appear to be well developed for responding to a potential dangerous commodity accident.

Le manque de données fournies quant aux mesures d'urgence pouvant être mises en oeuvre par les nombreuses petites agglomérations éventuellement concernées par les divers itinéraires proposés rend cependant aléatoire l'utilisation de ce critère.

Little evidence was presented as to the state of preparedness of many smaller communities which could be implicated in various routings proposed, however, so evaluation of the relative hazard of such routings is difficult using this criterion.

Sur l'environnement

D'après les témoignages d'Environnement Canada et du ministère des Pêches et Océans, ce sont les itinéraires aboutissant à des quais situés sur la Fraser ou dans son estuaire qui présentent les risques les plus importants du point de vue de l'environnement, qui serait

Environmental

Environment Canada and Department of Fisheries and Oceans evidence indicated that potential environmental damage could be greatest from routings involving docks along the Fraser River or its estuary. Damage could arise either from an actual accident or simply from

susceptible de subir des dommages soit à la suite d'un accident, soit tout simplement en conséquence du dragage nécessaire pour réduire les risques d'accident de navigation.

Certains particuliers témoignant à Victoria ont souligné les risques auxquels les accidents mettant en cause les marchandises dangereuses convoyées vers le nord, à partir de Victoria, exposent l'environnement.

D'un point de vue strictement écologique, ce sont les itinéraires qui, sur le continent, aboutissent aux rives du détroit de Burrard, soit au quai de Burlington Northern, soit au quai utilisé par CP à l'heure actuelle, par exemple, ou encore aux installations de rechange suggérées par CP qui semblent les plus souhaitables. En vertu de ce seul et unique critère, les terminus situés dans l'île de Vancouver devraient être construits ailleurs qu'à Victoria.

Il faut cependant souligner qu'en général il n'existe pas d'études environnementales portant sur les sites suggérés et qu'une étude plus approfondie, qui pourrait être entreprise dans le cadre de l'élaboration d'un plan de transport régional, permettrait d'établir une autre classification des différents projets envisagés.

Résumé

Il est impossible d'apporter pour l'instant une solution définitive aux problèmes concernant le transport des marchandises dangereuses dans la région de Vancouver. Une solution globale devrait en effet tenir compte de la totalité des mouvements effectués dans cette région. Or, nous avons envisagé ici à peine 10 % des mouvements de marchandises dangereuses transportées par chemin de fer et une proportion encore plus infime de l'ensemble des marchandises dangereuses acheminées par les divers modes de transport. Étant donné qu'une solution englobant l'ensemble des mouvements de marchandises dangereuses se répercuterait fort probablement sur ceux des mouvements que nous avons étudiés, il est clair que nous ne pouvons même pas résoudre, à l'heure actuelle, les problèmes qui leur sont liés.

Dans le cadre de sa décision précédente, le Comité a souligné que les risques associés au transport des marchandises dangereuses ne pourront qu'augmenter avec l'ouverture de

dredging to ensure less likelihood of marine accidents.

Some evidence was produced by private parties in Victoria that environmental damage could be produced by dangerous commodity accidents involving traffic moving up-Island from Victoria.

From a purely environmental viewpoint, transportation plans involving Burrard Inlet termini such as the Burlington Northern dock, the present CP Rail facility, or one of the Burrard Inlet sites examined by CP in their evidence, might be most desirable. On the Island side, use of some terminus other than Victoria would be indicated, based only on this criterion.

It should be noted, however, that environmental studies are not available in general for most of the sites considered and a more thorough study, such as might be done in connection with a Regional Transportation Plan could indicate different ranking of proposals.

Summary

No final resolution of problems associated with transportation of dangerous commodities in the Vancouver area can be accomplished in the near future. Such an overall resolution would have to consider the total flow of dangerous goods in the region, and the traffic considered here amounts to less than ten percent of the dangerous commodity traffic carried by rail and an even smaller percentage of that traffic carried by all transportation modes. Indeed, since an all-encompassing resolution of dangerous commodity traffic concerns would very likely affect that part of the total traffic considered here, a final resolution of problems associated even with this traffic cannot be accomplished now.

The R.T.C., in its earlier decision, expressed concern that risks associated with the traffic considered here could only increase with the opening of Expo 86 in Vancouver because

l'Exposition de 1986 qui se tiendra à Vancouver, dans la mesure où le nombre de personnes qui circuleront au centre-ville sera beaucoup plus élevé. Bien qu'il soit impossible de parvenir à une solution permanente d'ici là, le Comité est d'avis qu'il faut néanmoins prendre des mesures capables d'éliminer un certain nombre de risques, ne serait-ce que provisoirement, avant l'ouverture de l'Exposition. Il semble cependant difficile de recourir aux solutions exigeant de gros travaux de construction, faute de temps. Ceci est encore plus vrai pour les solutions nécessitant des études environnementales extensives, de faire approuver les projets, etc.

greater numbers of people would be in the core area. While the Committee's desire for a final and permanent solution cannot be accomplished by that date, it is still possible to implement measures to ameliorate hazards, at least on an interim basis, prior to Expo's opening. Proposals calling for extensive new construction are doubtful of accomplishment, however, within the time available. This is especially true where extensive environmental study, development approvals, etc., are required.

Diverses parties sont intervenues pour souligner les questions sur lesquelles elles jugeaient utile d'attirer l'attention du Comité avant que celui-ci ne prenne une décision provisoire. Les tentatives de quantification de ces questions, de leur importance relative ou des effets des éventuelles mesures à prendre à leur endroit n'ont guère donné de résultats, faute de données précises sur lesquelles fonder ces calculs et en raison des difficultés inhérentes aux méthodes utilisées. En effet, il est apparu que les divers types de comparaisons effectuées se fondaient autant sur le point de vue et les intérêts précis des parties concernées que sur les faits objectifs.

Various parties presented evidence outlining the nature of matters they desired the Committee to consider in reaching an interim solution. Attempts were made to quantify some of these concerns, to devise measures of their relative importance, and to quantify the relative effect of different actions on those concerns. However, absence of well-established data on which to base calculations as well as intrinsic difficulties in methods used, indicated that the various schemes of comparison necessarily reflected the judgement and specific interest of the party as much as objective fact.

Ainsi a-t-on pu conclure, au plus, que l'éventualité d'un accident entraînant le déversement de marchandises dangereuses était relativement faible dans tous les cas, mais qu'on ne pouvait l'écarter totalement dans aucun d'entre eux.

At most, it could be concluded that likelihood of an accident with release of a dangerous commodity is relatively low in all cases but not inconceivable in any case.

Il est toutefois possible d'obtenir des renseignements passablement exacts sur la nature et le volume des marchandises expédiées, ainsi que sur les populations et leur densité à proximité des voies de chemin de fer.

Information concerning the nature and quantities of goods shipped and the population and population densities relatively near to railway tracks may, however, be considered to be fairly well established.

De par leur nature, les marchandises dangereuses spéciales sont celles "qui constituent un grave danger pour le public dans la région entourant l'emprise de chemin de fer si elles se trouvent libérées durant ou après un accident", comme l'a souligné le Comité dans le cadre de la *Décision relative à l'ordonnance de justification sur la sécurité ferroviaire* consécutive à l'accident survenu à Mississauga en 1979. Dans le cas des autres marchandises

By their nature, Special Dangerous Commodities "present a significant risk to the public in the area surrounding the railway right-of-way in the event of a release during or after an accident", as the Committee stated in the *Show Cause Hearing Decision on Railway Safety* which followed the Mississauga Accident in 1979. A very large measure of protection is afforded to the public from other dangerous commodities by a separation effected from

dangereuses, une zone de la largeur de l'emprise de la voie ferrée permet de protéger efficacement le public contre d'éventuels déversements. Il serait donc approprié de prévoir des mesures particulières pour les marchandises dangereuses spéciales.

potential spill sites by the width of the railway right-of-way. Particular treatment for these Special Dangerous Commodities may therefore be merited.

Les témoignages entendus lors des audiences signalaient qu'environ un millier de wagons de marchandises dangereuses spéciales avaient emprunté les rampes d'accès de CP Rail situées au centre-ville de Vancouver, en 1984, et qu'il fallait s'attendre à des volumes sensiblement égaux pour les années à venir, à moins que l'on ne construise une canalisation pour le gaz sur l'île de Vancouver, auquel cas le volume de ces marchandises diminuerait considérablement.

Evidence presented at the hearing indicated that roughly a thousand carloads of Special Dangerous Commodities moved over the CP Rail downtown Vancouver ferry slips in 1984 and that roughly similar volumes of traffic could be anticipated in future years, unless a gas pipeline is built to Vancouver Island, in which case volumes could drop substantially.

Le propane compte pour la majeure partie (70%) des mouvements actuels de marchandises dangereuses spéciales. Lors d'un accident, ce gaz inflammable risque surtout de prendre feu et donc de provoquer un incendie violent. Un tel incendie risque à son tour de déclencher une explosion des vapeurs en expansion du liquide porté à ébullition, dans certaines circonstances. Ce genre d'explosion pourrait certes s'avérer dangereuse pour le public, et ce, à de grandes distances du lieu de l'accident, que ce soit en raison de l'onde de choc consécutive ou de la projection violente de débris.

The largest part of current Special Dangerous Commodities traffic is propane, which makes up about 70 percent of the total volume. The main danger from this flammable gas is that, on release, it might ignite. An intense fire might then result, which in certain circumstances could cause an explosive release of product in a Boiling Liquid Expanding Vapour Explosion (BLEVE). A BLEVE could result in hazard to the public well away from the accident site as a result of the explosion shock-wave, or flying pieces of debris.

Le risque d'une explosion des vapeurs en expansion du liquide porté à ébullition s'est avéré une des principales causes de préoccupation pour les différentes parties concernées, lors des audiences. Toutefois, il convient de souligner que les conséquences les plus probables d'un accident entraînant un déversement de propane seraient plutôt un incendie que ce type d'explosion (en supposant que le propane prenne feu) et que les effets de l'incendie se feraient plutôt sentir à proximité immédiate de l'emprise de la voie ferrée.

It is the possibility of a BLEVE which most frequently aroused concern among interested parties at the hearing. However, it is notable that the most likely result of an accident which results in a propane spill (assuming ignition of the propane ensues) is not a BLEVE but a fire, and that the effects of the fire are most likely to be confined to the immediate area of the railway right of way.

Par contre, les déversements accidentels de gaz toxiques comme l'ammoniac anhydre et l'anhydride sulfureux peuvent constituer une source de danger immédiat, et ce, à de grandes distances du lieu de l'accident, qu'un incendie ou autre complication du même genre se déclare ou non. Ces deux gaz, qui constituent la majeure partie des autres marchandises dangereuses spéciales, menacent directement la vie des

Accidental release of poisonous gases such as anhydrous ammonia and sulphur dioxide may, on the other hand, immediately endanger people well away from the accident site whether or not additional complications such as fire occur. These two gases, which together comprise almost all the remaining Special Dangerous Commodities, are immediately life-threatening in relatively low concentrations. For example,

individus, même en quantités relativement faibles. Ainsi, une concentration de 5 000 parties par millions (ppm) d'ammoniac anhydre dans l'air peut être presque fatale, tandis qu'il suffit de 400 à 500 ppm d'anhydride sulfureux pour menacer la vie humaine. Le fait d'être exposé à ces gaz, dans une moindre mesure, peut provoquer des lésions graves et irréversibles aux poumons et aux yeux (et même la cécité).

5,000 parts per million (ppm) in air of anhydrous ammonia may be almost immediately fatal, while only 400-500 ppm of sulphur dioxide may be immediately dangerous to life. Serious and permanent damage to lungs and eyes (including blindness) could result from lesser exposure to these gases.

Quoique moins lourd que l'air, en principe, l'ammoniac anhydre mélangé à de la vapeur d'eau peut former un nuage à ras du sol et être répandu par le vent, à l'instar d'ailleurs de l'anhydride sulfureux. L'air peut contenir des concentrations dangereuses de ces deux gaz à des distances assez grandes de l'accident, même s'ils ont été émis en quantités relativement faibles. Si les wagons étaient exposés à une forte chaleur résultant d'un incendie, les gaz pourraient être libérés par les soupapes de régulation de la pression sans lesquelles le conteneur exploserait en libérant tout son contenu d'un seul coup.

While nominally lighter than air, anhydrous ammonia, in combination with water vapour, may form a ground-hugging cloud and, like sulphur dioxide, drift on a wind. Dangerous concentrations of either gas may then be found at a distance from the spill, even where a spill is relatively small. Exposure to fire could result in release of these gases through valves designed to regulate gas pressure below what would otherwise result in explosion of the container and release of the entire car contents at once.

Le risque supplémentaire que présenteraient ces gaz en présence d'un incendie a déjà été étudié, et la Commission a édicté un règlement exigeant que les wagons-citernes qui en contiennent soient séparés par au moins cinq wagons des wagons-citernes remplis de gaz inflammables. On pourrait également envisager de les transporter séparément jusqu'aux différents quais.

The potential additional risk posed by these gases in the possible presence of fire has previously resulted in a Commission regulation that tank-car loads of them must be separated from tank-cars of flammable gases by at least five cars. Further separation such as transport to different dock facilities may bear consideration.

Dans tous les cas, le danger inhérent à l'émission de ces gaz toxiques est d'autant plus grand que la densité de population est élevée. Les zones les plus exposées à cet égard sont de toute évidence le centre-ville tant de Vancouver que de Victoria, et ce, d'autant plus que l'évacuation de la population constitue la seule mesure de protection efficace; or, il est à toutes fins pratiques impossible de procéder à une évacuation rapide dans ces deux zones.

In any case, danger posed by release of these poisonous gases would be greatest where population densities are greatest. Clearly, the greatest potential danger is in downtown Vancouver, and in downtown Victoria. This is especially true as the only effective protection for a large population is evacuation, and swift evacuation of these two areas is virtually impossible.

Les densités de population sont nettement plus faibles sur le continent, dans le cas des itinéraires allant de Mission à Tilbury ou Brownsville par le réseau de CN ou de Mission à Roberts Bank par divers réseaux. Même l'itinéraire empruntant le réseau de CP Rail jusqu'à Burlington Northern traverserait des zones environ quatre fois moins peuplées que dans le centre de Vancouver.

Much lower population densities would be encountered on mainland routes from Mission to Tilbury or Brownsville via CN tracks or Mission to Roberts Bank by a combination of tracks. Even a route to the Burlington Northern dock on CP Rail track would encounter maximum population densities of only about one quarter of those encountered in downtown Vancouver.

Lorsque l'on tient compte de la population menacée dans son ensemble, et non seulement des densités de population, l'itinéraire allant de Mission à Roberts Bank est nettement préférable à l'itinéraire actuel. L'acheminement direct des marchandises de Mission à l'île de Tilbury ou Brownsville par CN Rail, se compare également très favorablement à l'itinéraire actuel, quoiqu'il semble moins souhaitable que celui de Roberts Bank. L'utilisation du quai de Burlington Northern réduit considérablement le nombre de personnes menacées sur le trajet, comparativement à la solution actuelle. Et, non moins important, cet itinéraire est aussi celui qui n'impose aucun nouveau risque.

When total population potentially at risk is considered, and not just population density, routing traffic to Roberts Bank from Mission is greatly preferable to current routings. A direct CN Rail routing from Mission to Tilbury Island or Brownsville also compares very favourably to current routings, although not quite so well as Roberts Bank. Use of the Burlington Northern dock significantly reduces the number of people exposed en route from that currently encountered. Significantly, such a routing is also the only alternative which puts no one at risk who is not currently at risk.

Toutefois, il n'existe pour l'instant aucune installation permettant de charger des marchandises dangereuses à Roberts Bank. C'est pourquoi il ne semble guère possible d'utiliser ce site comme une solution provisoire préalablement à l'Exposition de 86.

There is currently no facility for loading dangerous commodity traffic at Roberts Bank, however, so use of this facility as an interim solution prior to opening of Expo 86 is doubtful.

Il se peut qu'il soit impossible d'acheminer toutes les marchandises dangereuses vers l'île de Tilbury en raison de l'incapacité du *Seaspan Greg* loué par CN à transporter la totalité de ces marchandises. Cette capacité serait d'autant plus limitée que ce même bateau est censé desservir un grand nombre de ports en plus de la rampe d'accès de CN, normalement utilisée par cette société, à Victoria. En outre, la capacité du bateau est d'autant plus problématique que l'on envisage d'utiliser de plus en plus d'énormes wagons-citernes pour transporter le propane. Tout porte à croire cependant qu'il ne serait pas excessif d'acheminer ce bateau vers Nanaimo à l'occasion. Ainsi, les installations existantes permettraient-elles certainement le transport d'environ 300 wagons de gaz toxique par année de l'île de Tilbury à Nanaimo, via le *Seaspan Greg*.

Use of Tilbury Island for all dangerous commodity traffic may be impossible due to the limited capacity of the CN leased *Seaspan Greg* to handle all traffic. This capacity is especially strained if the same vessel is required to carry large volumes of traffic to a number of landing sites as well as the CN slip in Victoria normally used by CN. In addition, capacity was expressed to be a consideration if jumbo propane cars might form a significant part of any traffic increases. However, there is no reason to believe capacity would be overstrained by occasionally routing this vessel to Nanaimo. Delivery of roughly 300 cars per year of poisonous gases to Nanaimo by the *Seaspan Greg* from Tilbury Island for instance, should not outstrip the current capacity of existing facilities.

Les utilisateurs devraient sans nul doute assumer des coûts de transport quelque peu plus élevés, surtout si les wagons doivent être transbordés sur d'autres barges, à Nanaimo, afin d'être acheminés à destination, vers les ports isolés. Toutefois, les répercussions financières n'ont pu être évaluées d'après les témoignages reçus et devraient certes être comparées aux coûts réels, mais difficilement quantifiables, que les risques associés au transport de ces marchan-

Some additional costs would no doubt accrue to users of these products, especially where cars must be repositioned onto other barges at Nanaimo for continued transportation to outports. The exact impact of such costs cannot be estimated on present evidence, however, and ought, in any case, to be weighed against the real but equally unquantifiable costs to society of enduring the existing hazard. Re-routing of poisonous gas traffic to travel CP-Mission area-

dises représentent pour la société. Le réacheminement des gaz toxiques suivant l'itinéraire Mission (CP)-Tilbury (CN) ou Brownsville (CN)-Nanaimo (barge de CN)-destination finale (barge louée/voie de chemin de fer) doit être considéré comme une solution permettant de réduire les risques de façon appréciable, à court terme et à moindres frais.

Le réacheminement de la totalité ou d'une partie des marchandises dangereuses, qu'elles soient spéciales ou non, vers le quai de Burlington Northern, à Vancouver, permettrait d'exposer des populations nettement moins denses à un unique accident, en particulier, et une population moins nombreuse aux divers risques associés au transport des marchandises dangereuses, en général. De plus, cette solution ne mettrait pas en danger des personnes qui ne l'étaient pas auparavant et n'entraînerait donc aucune perte nette pour quiconque, sur le plan de la sécurité. Il s'agit enfin d'une solution relativement peu onéreuse, qu'il serait intéressant, ici encore, d'envisager à titre de mesure partielle et provisoire.

CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Champ de compétence du C.T.C.F.

Dans le cadre de son examen des options possibles, le C.T.C.F. a dû garder à l'esprit que ses pouvoirs de réglementation du transport des marchandises dangereuses étaient limités par deux contraintes très précises, puisqu'en effet le Comité ne peut réglementer que le transport des marchandises dangereuses expédiées par chemin de fer, d'une part, et que tant les expéditeurs que les consignataires de ces marchandises ont également le droit d'exiger qu'elles soient transportées par chemin de fer, dans la mesure où les exigences du *Red Book* sur le transport des marchandises dangereuses sont respectées, d'autre part. À toutes fins pratiques, cet état de choses permet au C.T.C.F. d'exiger d'une société ferroviaire comme CP Rail qu'elle transporte des marchandises dangereuses dans un type de wagon ou de conteneur plutôt qu'un autre ou encore de lui interdire d'emprunter un itinéraire et de lui en imposer un autre pour ces mêmes marchandises. Mais il n'existe aucune disposition légale permettant au C.T.C.F. d'interdire à un expéditeur ou à un consignataire transportant actuellement du propane, de

CN-Tilbury or Brownsville-CN barge-Nanaimo-leased barge/rail-destination may then be considered a low-cost action with measurable reduction in risks in the short run.

Re-routing of all or part of Special Dangerous Commodity traffic or other dangerous commodity traffic to the Burlington Northern dock in Vancouver would result in a reduction in greatest population density which might be exposed in a single accident as well as a reduction in total population potentially at hazard in any way. In addition, such re-routing would expose no one to risk who is not now subject to risk, and in that sense would incur no net loss of safety to anyone. Costs would likely be low for this action and again it would appear to have merit as a partial and interim solution.

FINDINGS AND CONCLUSIONS

Scope of R.T.C. Authority

In considering the options available to it, the R.T.C. has had to remember that its power over transportation of dangerous commodity traffic is restricted in two important ways. First, the Committee can only regulate such transportation to the extent that it moves by rail. Second, shippers and consignees of such traffic have the legal right to require railways to carry it, provided that the requirements of the law, including the dangerous commodity Red Book are carried out. For all practical purposes, this means that the R.T.C. can require a railway company such as CP Rail to carry dangerous commodities in one kind of railway car or container as opposed to another, or can prohibit it from transporting such traffic over one route in preference to another. But there is nothing in the laws for which the R.T.C. is responsible to prevent a shipper or consignee presently transporting propane, anhydrous ammonia or any other dangerous commodity by rail from transporting it by some other means such as by truck, if that is more convenient or less costly. The wider authority to regulate all modes of trans-

l'ammoniac anhydre ou une autre marchandise dangereuse par chemin de fer, de transporter ces marchandises par un autre moyen de transport, tel le camionnage par exemple, si une telle solution est moins coûteuse ou plus pratique. Les principaux pouvoirs de réglementation applicables à tous les modes de transport et le droit de décider si une marchandise dangereuse doit ou non être transportée sont conférés par la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, dont nous avons parlé en détail plus avant dans la présente décision. Or, le C.T.C.F. ne jouit d'aucun pouvoir en vertu de cette *loi*. Le Comité estime qu'il est essentiel de reconnaître que les limites de son champ de compétence restreignent sa capacité de réglementer le transport des marchandises dangereuses entre le Grand Vancouver et l'île de Vancouver.

portation, and the right to direct what dangerous commodities may be transported and what may not be transported, are contained in the federal *Transportation of Dangerous Goods Act* to which extended reference was made earlier in this decision, and are not given by that *Act* to the C.T.C. The Committee believes it is essential that this restriction on its legal authority be clearly recognized as creating a limitation on what it may do or not do in regulating the transportation of dangerous commodity traffic between Greater Vancouver and Vancouver Island.

Risques associés au transport des marchandises dangereuses

Le C.T.C.F. a analysé les risques que constituait le transport des marchandises dangereuses dans le Grand Vancouver et à destination de l'île de Vancouver pour l'être humain, l'écosystème marin et l'environnement, dans le but de limiter au maximum les risques associés au transport desdites marchandises, et ce, de façon aussi économique que possible ... tâche complexe s'il en fut.

D'après les chiffres des tableaux 1 et 2 représentant les volumes des mouvements de marchandises effectués en 1984, CP Rail n'a transporté que 1 700 wagons de marchandises dangereuses via ses rampes d'accès du centre-ville de Vancouver à destination de l'île de Vancouver. Comme l'indique la figure I, ce chiffre ne représente qu'une petite fraction de l'ensemble des marchandises dangereuses transportées par chemin de fer dans la région du Grand Vancouver, sans compter les marchandises acheminées par d'autres moyens de transport, et principalement par camion, dans cette région.

Bien que le volume des marchandises dangereuses sur lesquelles porte cette décision soit relativement peu important comparativement au volume total de ces marchandises, les risques qui y sont associés demeurent néanmoins élevés pour quelque centre urbain que ce soit au Canada. Vancouver et Victoria ne

The Hazard from Dangerous Commodity Traffic

The R.T.C. has analyzed the risks to human life, to marine life and to the environment associated with the transportation of dangerous commodity traffic through Greater Vancouver to offshore destinations on Vancouver Island, with the object of finding ways to have that traffic carried with the least possible risk over the most economical routes. This is not an easy thing to do.

Based on 1984 traffic volumes as shown in Tables 1 and 2, only about 1700 railway carloads of dangerous commodity traffic were transported by CP Rail through its ferry slips in downtown Vancouver for destinations on Vancouver Island. As Chart I indicates, this is a small fraction of the total dangerous commodity traffic transported by rail in the Greater Vancouver Area, and does not take account of what may enter, leave or pass through the area by any other mode, such as by truck.

Although the dangerous commodity traffic which is the subject of this decision is therefore relatively small by comparison with the totality of such traffic, it contains elements that are as risky as any that can be faced by urban communities in Canada. Vancouver and Victoria are not alone in expressing their concern about

sont pas les seules à se montrer préoccupées par le transport de telles marchandises et par les risques qu'elles font peser sur leurs habitants et leur environnement.

Le Comité a décrit en détail, dans une partie antérieure de la présente décision, les principales propriétés des diverses substances regroupées dans la catégorie des marchandises dangereuses en cause. Il a souligné les risques de blessure, voire même de décès, qu'elles présentent pour les individus, ainsi que les risques de destruction pour certains éléments de l'environnement, en cas d'accident mettant en cause des wagons contenant de telles marchandises dangereuses sur l'un quelconque des itinéraires choisis. Nous l'avons mentionné plus tôt, les règlements édictés par le C.T.C.F. relativement au transport des marchandises dangereuses ont pour principal objectif de protéger tant les personnes que l'environnement advenant un tel accident. En d'autres termes, le premier objectif consiste à éviter les déversements et le second à limiter les effets de tels déversements, le cas échéant.

Une chose reste indubitable cependant: il sera impossible de supprimer tous les risques qui menacent tant les individus que l'environnement tant que l'on transportera des marchandises dangereuses; le Comité ferait preuve d'un manque de réalisme s'il prétendait pouvoir faire autre chose que de réduire de tels risques.

En conséquence des préoccupations exprimées, le Comité a dressé plus avant, dans la présente décision, une liste des risques, visant à faciliter le choix des itinéraires les moins risqués aux fins d'acheminement des marchandises dangereuses entre Vancouver et l'île de Vancouver. Il ressort des figures 2 et 3 que l'itinéraire consistant à dérouter les marchandises spéciales à Mission, pour les acheminer à Roberts Bank, soit jusqu'au port actuel, soit jusqu'à de nouvelles installations construites à cet effet, est celui qui présente le moins de risques. Il aurait le double avantage de supprimer le transport actuel de toutes les marchandises transitant par les installations de CP, au centre-ville de Vancouver, d'une part, et les mouvements ferroviaires du faisceau de triage principal de CP Rail, à Port Coquitlam, le long du détroit de Burrard, d'autre part, ce qui éviterait d'exposer les nombreuses personnes qui résident ou travaillent à proximité des voies

such traffic and its hazardous potential for their citizens and their environment.

In earlier sections of the decision, the Committee has described in detail the main properties of the various substances involved in the dangerous commodity traffic in question. These descriptions are about exposure of people to injury - perhaps even death - or exposure of elements of the environment to destruction in the event of an accident involving rail cars containing dangerous commodities, while in transit over any of the various routes they may travel. As has been said before, the regulations imposed on such traffic by the R.T.C. have as their main object the protection of people and of the environment from the consequences of such an occurrence. Another way of putting it might be to say that the first object is prevention of spills, and the second is to contain or limit the results if a spill cannot be prevented.

However, one thing is clear. As long as dangerous commodity traffic is being transported, the risk to human life and to the environment can never be entirely eliminated; that risk can only be reduced, and it would be unrealistic to claim otherwise.

As an outgrowth of these concerns, the R.T.C. has earlier in this decision devised and reviewed measures of hazard to assist in the selection of the least risky routes for the dangerous commodity traffic to move through Vancouver to Vancouver Island destinations. Looking at Charts 2 and 3, it is apparent that the least hazard by one important objective measure would be achieved if the dangerous commodity traffic were to be diverted at Mission and be taken to a specially constructed facility at or near the present port of Roberts Bank. This would have the double advantage of removing all the present CP Rail traffic from downtown Vancouver, and of avoiding the rail movement from the main CP Rail yard at Port Coquitlam, along the waterfront of Burrard Inlet, with its associated exposure of large numbers of people who reside or work in proximity to the railway tracks. It would have the added advantage of allowing such CN Rail dangerous commodity

ferrées. Cette solution permettrait en outre aux marchandises dangereuses susceptibles d'être transportées par CN Rail du continent à l'île de Vancouver d'emprunter le même itinéraire plutôt que de suivre la Fraser à partir de la rampe d'accès que possède cette société ferroviaire dans l'île de Tilbury. Les nouvelles installations de Roberts Bank pourraient être conçues de façon à être adaptées à tous les types de bateaux ou de barges existants, de sorte que les deux sociétés de chemin de fer pourraient utiliser la rampe d'accès de Nanaimo, sur l'île de Vancouver, et acheminer directement leurs marchandises tant vers des destinations ferroviaires que des ports isolés.

Ces solutions comportent toutefois les deux désavantages suivants: les coûts de construction ont été estimés à entre 15 et 20 millions, lors des audiences, et il faudrait plusieurs années pour construire les installations envisagées. De l'avis du C.T.C.F., l'itinéraire de Roberts Bank décrit ci-dessus constitue au mieux une solution à long terme au problème de Vancouver. En outre, aux termes d'une estimation plus précise, les coûts de construction risquent de s'avérer prohibitifs compte tenu des recettes que procurerait approximativement le transport annuel de 1 700 wagons de marchandises dangereuses du continent à l'île de Vancouver. Il se pourrait que la construction d'installations spéciales, à Roberts Bank ou ailleurs, puisse revenir moins cher et permette de transporter toutes les marchandises dangereuses à destination de l'île de Vancouver tant par chemin de fer, que par camion-remorque ou autre conteneur, en raison des risques associés aux mouvements ferroviaires et routiers des marchandises dangereuses via les différents terminus et autres points du détroit de Burrard, et ailleurs, à Vancouver. La construction de telles installations devrait probablement être intégrée au plan de transport mentionné par le rapport Eisler, qui n'existe pas encore bien que nous l'ayons mentionné à plusieurs reprises dans la présente décision. Le Comité estime que ce plan devrait prévoir un corridor réservé au transport des marchandises dangereuses, de façon à permettre de transporter des volumes plus importants que ceux acheminés via les rampes d'accès de CP dans le détroit de Burrard.

Le plan de transport régional est l'une des principales recommandations du rapport Eisler. Étant donné ce rapport et les diverses décisions

traffic as may be moving from the mainland to Vancouver Island, being put over the same route rather than through its ferry slip at Tilbury Island in the Fraser River. Such special construction at Roberts Bank could be designed to accept every kind of rail car vessel or barge there is, so that both railways could use the ferry slip on Vancouver Island at Nanaimo for on-rail destinations and outport barge traffic could be taken directly.

The two main disadvantages to this proposal are that such construction was estimated at the hearings to cost between $15,000,000 and $20,000,000, and such facilities would likely take several years to construct. In the opinion of the R.T.C., therefore, the Roberts Bank option as just described, is at best a long-term solution to the problem with which Vancouver is faced, and when a more accurate estimate of construction and operating costs is made, it may be found that those costs would be prohibitive, relative to the revenue that could be earned from the movement of about 1700 cars of dangerous commodity traffic annually from the mainland to Vancouver Island. It might be that a specially constructed facility at the Roberts Bank location, or at some similarly appropriate place, could be built for less money and could handle all dangerous commodity traffic headed for Vancouver Island whether by rail, truck trailer or container, because of the risks associated with the movement of dangerous commodity traffic by such means through terminals at various locations on Burrard Inlet and elsewhere in Vancouver. The construction of such a facility should probably await the Transportation Plan called for by the Eisler Report, referred to more than once in this decision but still to be developed. The Committee would expect the demarcation of a dangerous commodities transportation corridor to be an important feature of such a Plan, designed to handle larger volumes than those which currently move through the CP Rail ferry slips on Burrard Inlet.

The Regional Transportation Plan was one of the key recommendations of the Eisler Report. The R.T.C. had hoped that through that Report

et ordonnances rendues avant les audiences de mars dernier, le C.T.C.F. espérait que les travaux d'élaboration de ce plan seraient bien avancés, mais il s'inquiète sérieusement car les administrations locales ne semblent pas avoir accompli grand chose au chapitre de la planification du transport de marchandises dangereuses et des mesures d'urgence en cas d'accidents graves.

De l'avis du C.T.C.F., il faut absolument faire des démarches plus poussées. Il espère que les administrations locales sauront, en assurant une meilleure coordination entre les municipalités de leur région, assumer plus de responsabilités en matière d'utilisation des terres et de planification écologique de façon à réduire les risques liés à l'acheminement par tous les modes de transport des marchandises dangereuses en grande quantité dans leur coin de pays.

Le Comité conseille vivement aux municipalités de Vancouver et de Victoria de monter la première ligne de défense, c'est-à-dire d'élaborer un plan d'urgence efficace en regroupant toutes les forces telles la police, les pompiers, les services d'urgence et les organismes environnementaux, comme le font d'ailleurs d'autres villes du Canada comme Winnipeg. Dans les limites de ses pouvoirs et de ses capacités, le C.T.C.F. est prêt à aider les municipalités sur le plan du transport ferroviaire des marchandises dangereuses.

Le Comité tient à attirer l'attention de tous les intéressés sur l'urgence de mettre au point un tel plan de transport, dont l'objectif ultime serait de supprimer le transport de la quasi-totalité, sinon de la totalité, des marchandises dangereuses à proximité des zones fortement peuplées du Grand Vancouver. La solution privilégiée par le C.T.C.F., présentée ci-après, ne constitue qu'une solution provisoire ou à court terme.

Solution privilégiée par le C.T.C.F.

Le C.T.C.F. a tenu compte des facteurs indiqués ci-dessous pour élaborer la solution qu'il privilégie:

and the various decisions and orders it has made leading to the hearings last March, progress toward development of that Plan would be well advanced. The Committee is deeply concerned that local authorities do not appear to have accomplished much in planning for transportation of dangerous commodities and for emergencies which might occur in the event of serious accidents.

The R.T.C. sees a clear need for more action and hopes that local authorities will, through better co-ordination amongst area municipalities, assume more responsibility for land use and environmental planning to deal with the risks associated with the large quantities of dangerous commodities being transported on the lower mainland by all modes of transportation.

The Committee urges the Cities of Vancouver and Victoria to initiate the first line of defence in putting into place an effective emergency plan co-ordinating all forces, such as police, fire and emergency measures, environmental agencies and the like, similar to what may be found in some other cities in Canada, such as Winnipeg. The R.T.C., within the limits of its authority and capability stands ready to assist in these initiatives where they are involved in the transportation of dangerous goods by rail.

The Committee urges all concerned to continue to work toward the development of such a Transportation Plan with the ultimate objective of removing most if not all of this dangerous commodity traffic from proximity to heavily populated areas in Greater Vancouver. In the meantime, the Committee has arrived at its own Preferred Plan for a short-term or interim solution to the problem.

The R.T.C. Preferred Plan

In devising its Preferred Plan the R.T.C. has taken the following factors into consideration:

1. La solution doit régler le problème des 1 700 wagons de marchandises dangereuses acheminés à l'heure actuelle par CP Rail via ses rampes d'accès situées au centre-ville de Vancouver jusqu'à sa rampe de Nanaimo ou directement à destination des ports isolés qui ne sont pas desservis par le chemin de fer.

2. La solution doit proposer un ou des itinéraires permettant d'exposer le moins grand nombre de personnes possible à des risques de blessure et de perturber le moins possible l'environnement.

3. La solution doit pouvoir être applicable dès le début de 1986; c'est donc dire que les modifications apportées aux rampes d'accès, aux quais, aux bateaux ou aux barges doivent être uniquement celles nécessaires à court terme.

4. La solution doit prévoir la suppression des mouvements de marchandises dangereuses sur les rampes d'accès de CP Rail situées dans le détroit de Burrard, à proximité du centre-ville de Vancouver, et ne doit permettre aucun mouvement de marchandises dangereuses dans le port intérieur de Victoria, à proximité du centre-ville, ni à proximité de la zone touchée par le projet d'expansion de Songhees. Confirmant sa *décision* du 22 décembre 1983, le Comité estime que le transport des marchandises dangereuses via les rampes d'accès de CP Rail, au centre-ville de Vancouver, constitue une pratique inacceptable. Se fondant sur les témoignages recueillis au cours des audiences, et postérieurement à celles-ci, le C.T.C.F. estime que les risques associés aux mouvements des marchandises dangereuses dans le port intérieur de Victoria sont tout aussi inacceptables;

5. Bien que la sécurité du public constitue forcément une préoccupation de première importance, la solution préconisée doit également tenir compte, dans la mesure du possible, des contraintes

1. The Preferred Plan must accommodate all the approximately 1700 railway cars of dangerous commodity traffic presently being moved by CP Rail through its downtown Vancouver ferry slips to its ferry slip at Nanaimo for on-rail destinations on Vancouver Island, and to outport destinations directly where these are not served by rail.

2. The Preferred Plan must provide for a route or routes over which the dangerous commodity traffic is to be carried that exposes a minimum number of people to risk of harm, and the environment to a minimum possible amount of disturbance.

3. The Preferred Plan must be capable of implementation by early 1986, meaning that modifications to ferry slips, docks, vessels or barges should be only such as are necessary for the short-term.

4. The Preferred Plan must provide for the elimination of the dangerous commodity traffic from the CP Rail ferry slips on Burrard Inlet adjacent to the downtown core of Vancouver, and must not permit that traffic to land on Vancouver Island through the Inner Harbour adjacent to downtown Victoria, and the proposed Songhees development. The R.T.C. has concluded, confirming its *decision* of December 22, 1983, that continuation of dangerous commodity traffic through the CP Rail ferry slips in the downtown core of Vancouver is not acceptable. Based on the evidence presented at, during and since the hearings, the R.T.C. has concluded that the risks associated with increased movement of dangerous commodity traffic through the Inner Harbour of Victoria are also unacceptable.

5. Although the safety of the public must always come first, as far as possible the Preferred Plan must take account of the concerns arising from the legal obligations of the governmental entities

légales imposées par les administrations gouvernementales responsables de l'environnement et de l'écosystème marin.

6. Dans la mesure du possible, la solution envisagée doit prévoir la séparation des gaz toxiques et des gaz très inflammables et même explosifs. Il s'agit là d'une condition importante, car elle permet d'éliminer d'autres sources de risques pour l'être humain en cas d'accident entraînant le déversement ou l'émission du contenu des wagons de chemin de fer. Dans un cas de ce genre, la chaleur ainsi dégagée risquerait de provoquer une émission de gaz toxiques. Ce danger n'est pas causé par une réaction chimique opposée entre ces marchandises mais bien parce que ces gaz sont transportés dans des wagons-citernes pressurisés.

Compte tenu de tous les témoignages recueillis petit à petit, et notamment de ceux reçus lors des audiences tenues à Vancouver et à Victoria, ainsi que des facteurs mentionnés ci-dessus, le C.T.C.F. privilégie la solution suivante.

Aucune marchandise dangereuse ne pourra désormais être acheminée via les rampes d'accès de CP Rail situées dans le détroit de Burrard, à proximité du centre-ville de Vancouver.

Les substances en cause les plus dangereuses pour l'être humain, à savoir l'ammoniac anhydre et l'anhydride sulfureux, devront être transférées des trains arrivant à Mission jusqu'à la rampe d'accès de CN sur l'île de Tilbury ou à la rampe de Brownsville, soit la mieux adaptée à un transfert efficace des wagons de chemin de fer sur les barges ou traversiers, dans les délais les plus brefs et aux moindres coûts.

Étant donné le risque élevé que présente le propane pour les individus, advenant un accident, le C.T.C.F. estime que ce gaz devrait être acheminé suivant l'itinéraire qui expose le moins de personnes en cas d'accident. En conséquence, les mouvements de propane destinés aux différents points de l'île de Vancouver devront eux aussi être acheminés de Mission aux rampes d'accès de l'île de Tilbury ou de Brownsville aux fins de chargement sur des

having responsibility for marine life and the environment.

6. As far as possible, the Plan must provide for the separation of poisonous gases and highly flammable or explosive materials. This separation is important because it will eliminate another element of risk to human life in the event of an accident causing a release or spill of contents of the railway cars that also results in fire. In such a case, there is the danger that heat could cause a release of the gases. This is a hazard which results not because of an adverse chemical reaction between the commodities but as a result of the fact that such gases are being transported under pressure in railway tank cars.

Taking into account all of the evidence gathered over time, including that presented at the Vancouver and Victoria hearings, and including the factors just described, the R.T.C. Preferred Plan is as follows.

No dangerous commodity traffic in railway cars will be permitted to move through the CP Rail ferry slips located on Burrard Inlet adjacent to the downtown Vancouver core.

The substances being transported which are potentially most damaging to human life, anhydrous ammonia and sulphur dioxide, will be taken from incoming trains at Mission and moved to the CN ferry slip at Tilbury Island or to the Brownsville ferry slip, whichever is determined to be the most suitable from the standpoint of safe transfer of rail cars to car ferries or barges, with the least delay and expense.

Because of the level of risk to human life associated with propane in the event of an accidental release, the R.T.C. is convinced that it should be transported over the route which has the least number of people potentially affected by an accident. Accordingly, propane traffic destined for Vancouver Island points will also be taken out of trains at Mission and moved either to the Tilbury Island or Brownsville ferry slips for transfer to vessels or barges. It will be

bateaux ou des barges. Qu'ils soient ferroviaires ou maritimes, ces mouvements ne devront jamais comporter de wagons de propane en même temps que des wagons d'ammoniac anhydre ou d'anhydride sulfureux, tel que requis dans les règlements de la Commission.

De façon générale, les autres marchandises dangereuses transportées par CP Rail présentent moins de risques pour l'être humain que le propane, l'ammoniac anhydre et l'anhydride sulfureux. Compte tenu des exigences de manutention comprises dans les règlements du C.T.C.F. relatifs aux marchandises dangereuses, d'une part, et des exigences de manutention spéciales contenues dans l'*ordonnance nº R-36012*, qui restent en vigueur et s'appliquent à toutes les marchandises dangereuses, le Comité estime que ces marchandises peuvent être transbordées sur des bateaux ou des barges au quai de Burlington Northern, dans le détroit de Burrard. Cette conclusion tient également compte des problèmes de sécurité enregistrés au fil des ans et du fait qu'un déversement accidentel risque tout au plus d'endommager la faune et la flore de la Fraser.

Le Comité a déjà indiqué qu'il jugeait inacceptable la proposition de CP Rail visant à acheminer les marchandises dangereuses via Victoria. Après avoir envisagé toutes les autres options possibles, le Comité en est venu à la conclusion que les marchandises dangereuses acheminées jusqu'à des destinations ferroviaires de l'île de Vancouver devraient continuer d'être transportées jusqu'à la rampe d'accès de CP Rail à Nanaimo, d'où elles seront ensuite transportées par chemin de fer. En effet, outre qu'il n'a guère posé de problèmes de sécurité jusqu'à présent, cet itinéraire permet de profiter des installations et des pratiques existantes.

En ce qui concerne les marchandises destinées aux ports isolés, il serait peut-être souhaitable d'emprunter les terminus situés à l'île de Tilbury ou à Brownsville, mais on dit que les bateaux y ont difficilement accès. Dans ce cas, il conviendrait de charger les bateaux au terminus de la terre ferme et de faire à Nanaimo le transbordement des marchandises dangereuses sur des barges appropriées qui se rendraient au point de destination.

Le plan privilégié par le C.T.C.F. se résume comme suit:

essential that in such movements, cars loaded with propane must be separated from cars loaded with either anhydrous ammonia or sulphur dioxide, as required by Commission regulations.

Generally speaking, the remaining dangerous commodities to be moved by CP Rail are less risky to human life than propane, anhydrous ammonia and sulphur dioxide. Given the special handling requirements contained in R.T.C. dangerous commodity regulations and the additional special requirements in *Order No. R-36012*, which will be kept in force and applied to all this dangerous commodity traffic, the R.T.C. has concluded that it can be transshipped to vessels or barges at the Burlington Northern dock on Burrard Inlet. In reaching this conclusion the Committee has taken into account the safety record of these commodities over the years and the fact that in the event of a spill the hazard they pose is less to the adjacent human population and more to the marine or aquatic life found in abundance in the Fraser River.

The R.T.C. has already stated its conclusion that the CP Rail proposal to transport dangerous commodity traffic through Victoria is unacceptable. After considering all the other options, the Committee has also concluded that dangerous commodity traffic destined for on-rail points on Vancouver Island should continue to arrive and be trans-shipped to the railway over the CP Rail ferry slip at Nanaimo. The safety record here is good, the necessary facilities are already in existence, and traffic patterns are established.

For outport traffic, use of the Tilbury Island or the Brownsville terminals may be desirable, although it has been said to be difficult for direct access by vessels bound for outports. In such a case Nanaimo would also seem to be suitable for trans-shipment of dangerous commodities from the vessel loaded at the mainland terminal to suitable barges for carriage to their ultimate destination.

In summary, the R.T.C. Preferred Plan is:

a) Aucun wagon complet de marchandises dangereuses ne pourra être acheminé via le quai de CP situé au centre-ville de Vancouver après le 1er janvier 1986.

b) Les wagons complets contenant des marchandises dangereuses autres que le propane, l'ammoniac anhydre et l'anhydride sulfureux, et qui sont destinés aux points ferroviaires de l'île de Vancouver ou aux ports isolés, pourront être acheminés via le quai de la Burlington Northern.

c) Les wagons complets contenant des marchandises dangereuses spéciales acheminés par CP vers l'île de Vancouver ou les ports isolés seront transférés à la compagnie CN à Mission et ensuite acheminés vers le quai de Tilbury de CN ou vers celui de Brownsville pour être chargés sur des bateaux.

d) Ces bateaux se rendront directement aux ports isolés lorsque la chose est possible ou encore à Nanaimo où les wagons seront transbordés sur des barges ou bien poursuivront leur route par chemin de fer. Aucune marchandise ne sera déposée via le quai intérieur de Victoria.

Le C.T.C.F. invite les intéressés à exprimer leurs commentaires relativement à la solution qu'il privilégie d'ici le 31 octobre 1985, de façon à lui permettre de les étudier, le cas échéant, et soit d'appliquer sa solution privilégiée, soit de la modifier en fonction desdits commentaires.

(a) No carload lots of dangerous commodities will be permitted to move over CP's downtown Vancouver Dock after January 1, 1986.

(b) Carload lots of dangerous commodities other than propane, anhydrous ammonia and sulphur dioxide destined for Vancouver Island rail points or outports will be permitted to move over Burlington Northern's dock.

(c) Carload lots of the named special dangerous commodities moving to Vancouver Island or outports via CP will be transferred to CN at Mission and taken to either CN's Tilbury dock or Brownsville for loading on vessels.

(d) Vessels so loaded will proceed directly to outport destinations if possible or to Nanaimo for trans-shipment to other barges or furtherance by rail. They will not land goods through Victoria's Inner Harbour.

The R.T.C. invites comment from interested parties on its Preferred Plan by October 31, 1985. It is the intention immediately after that date to consider such comments or representations as may have been received and then either to implement the Preferred Plan as described herein or as it may be modified based on those comments or representations.

COMMISSAIRE MIKE LANDERS (DISSIDENCE)

Après un examen attentif des mémoires déposés par les parties intéressées j'en arrive à la conclusion que le projet présenté par Canadien Pacifique Limitée (ci-après le CP) est inadéquat. J'approuve les présentations de nombreux participants et en particulier celle du conseiller municipal Munmohan Singh Sihota

COMMISSIONER MIKE LANDERS (DISSENTING)

After careful consideration of the submissions made by the parties, I would conclude that the plan as submitted by Canadian Pacific Limited is inadequate. I am in agreement with the submissions made by numerous participants and in particular with Alderman Munmohan Singh Sihota of Esquimalt, that the problems

d'Esquimalt. Selon lui, les problèmes liés au transport des marchandises dangereuses sont des problèmes graves et une planification à long terme est requise pour assurer la sécurité du public. Je suis d'avis que dans le plan qu'il a présenté, le CP n'a pas examiné les incidences de cette proposition sur la population de l'île de Vancouver ni sur celle des municipalités situées sur la côte sud de la rivière Fraser. De toute évidence, il semble que la proposition en question ne recevra pas l'aval du ministère des Pêches et Océans.

En particulier, je souscris entièrement à la déclaration faite par M. Sihota à la page 718 de la transcription, volume V:

> (traduction) En conséquence, à titre de conseil municipal, nous recommandons que la Commission souscrive à cet objectif à long terme et suggère au CP (et à d'autres transporteurs) de s'assurer sans tarder que les marchandises sont acheminées d'une région peu ou non peuplée à une autre région peu ou non peuplée; donc, comme objectif à long terme ... - cela semble être la solution la plus nette et la plus sensée entre toutes.

La proposition du CP ferait augmenter considérablement la circulation des marchandises dangereuses à Victoria et dans les municipalités avoisinantes. Au cours de l'audience, le Comité a entendu des témoignages selon lesquels les municipalités n'ont pas mis en place de plans d'urgence efficaces auxquels elles peuvent avoir recours en cas d'accidents mettant en cause des marchandises dangereuses. J'estime que même à court terme, la proposition du CP n'est pas acceptable.

Je crois qu'à ce stade, il ne faut pas envisager de solutions à court terme, qui entraîneraient des frais importants, pour résoudre ce problème. Je partage entièrement l'opinion exprimée par un grand nombre de particuliers, d'organismes et de municipalités intéressés voulant que l'élaboration du plan de transport se fasse conjointement avec les parties concernées. Idéalement, comme l'a proposé le conseiller Sihota, il faudrait que les marchandises dangereuses soient acheminées, dans la mesure du possible, dans les régions peu ou non peuplées.

associated with the transportation of dangerous commodities are serious and require long-term planning in order to assure public safety. In my opinion, the plan as submitted by Canadian Pacific has not examined the impact of this proposal on the population of Vancouver Island nor on the population of the municipalities situated on the southern shore of the Fraser River. It is also apparent that the current proposal would in all likelihood not receive the approbation of the Minister of Fisheries & Oceans.

More particularly, I am in complete agreement with the statement made by Mr. Sihota at page 718 of the transcripts, Volume V, where he asserted:

> Accordingly, what we're recommending, as a municipal council, that as a long-term goal this Commission has to embrace the view and suggest to Canadian Pacific that it must commence -- and I would suggest to other transporters as well -- that it must commence to ensure that these goods are transported from one low or non-populated areas to another low or non-populated area; and that as a long-term goal -- ... -- that that appears to be the clearest and most sensible of all the solutions.

The current CP proposal would result in a significant increase to the dangerous commodities being handled in Victoria and neighbouring municipalities. The Committee heard evidence during the hearing to the effect that these municipalities have not put in place effective emergency plans to which resort could be given in the event of a dangerous commodity occurrence. I do not find that CP's proposal, even for the short-term, is an acceptable one.

It is my belief that short-term solutions to this problem, which would result in significant costs, should not be contemplated at this point in time. I fully embrace the views expressed by many concerned citizens, organizations and municipalities that a transportation plan should be developed in full consultation with those concerned. Ideally, as suggested by Alderman Sihota all transportation of these dangerous goods, to the greatest extent possible, should occur in low or non- populated areas.

En rejetant la proposition du CP de transporter des marchandises dangereuses sur son réseau ferroviaire de l'île de Vancouver via Point Ellice (Victoria), je me suis laissé convaincre par les dépositions de témoins qui ont affirmé que d'autres endroits de l'île de Vancouver pourraient recevoir le trafic détourné, ce qui empêcherait toute augmentation importante du trafic via Victoria. Il faudrait examiner à fond la possibilité d'acheminer le trafic des marchandises dangereuses en provenance du continent vers d'autres endroits (comme Crofton). Cet examen devrait se faire dans le cadre de l'élaboration d'un plan de transport global.

In rejecting CP's proposal to move hazardous materials onto their Vancouver Island rail network via Point Ellice (Victoria), I have been persuaded by the evidence that other locations on Vancouver Island might be utilized to accommodate diverted traffic, thus avoiding any significant increase via the City of Victoria. The viability of alternative sites (such as Crofton) to serve as destinations for hazardous traffic moving from the mainland should be the subject of a thorough examination as part of the development of an overall "Transportation Plan".

Compte tenu de la situation actuelle de la région du Grand Vancouver et des diverses propositions de réacheminer le trafic via d'autres installations du continent, il a été allégué que Roberts Bank était le seul endroit convenable pouvant faire fonction de tête de ligne d'une voie ferroviaire. Il n'existe pas de rampe d'accès au traversier, mais les voies d'accès aux chemins de fer sont déjà en place. L'endroit comporte en outre de nombreux avantages, nommément, son isolement relatif, la très faible densité de la population, sa situation du point de vue environnemental, qui est préférable aux endroits situés en amont, le temps de navigation sur la rivière etc. Il va sans dire que d'importants investissements financiers seront nécessaires à Roberts Bank sans que ces investissements rapportent un revenu appréciable, surtout s'il ne s'agit que du trafic de wagons complets de marchandises dangereuses. Cependant, compte tenu des avantages manifestes qu'offrirait le réacheminement des types de trafic en question à cet endroit, il me semble qu'un plan à long terme qui consoliderait le trafic acheminé par divers transporteurs et modes (par exemple, remorques routières) serait bien méritant.

With respect to the current situation existing in the Greater Vancouver area, and various proposals for rerouting traffic through other mainland facilities, it is suggested that the only suitable location which should be considered as a rail route terminal is Roberts Bank. Although there are currently no ferry slip facilities on site, rail access already exists, together with inherent site advantages such as relative isolation, negligible population density, environmental preferability vis-a-vis upriver sites, river navigating times, etc. Of course it is recognized that a substantial financial investment would be required at Roberts Bank without the benefit of significant revenue generation, particularly if the movement of only carload traffic in dangerous commodities is considered. However, in view of the clear advantages to be gained by relocating the subject kinds of traffic to this site, it appears to me that a long-term plan which might include consolidation of traffic handled by various carriers and modes (e.g. highway trailer) would have much merit.

Nonobstant ce qui précède, il apparaît que le Comité doit peser mûrement les répercussions de toute proposition touchant l'environnement. En fait, il semblerait que le ministère des Pêches et Océans ait le pouvoir d'interdire une proposition ou d'opposer son veto à toute proposition qui, selon l'évaluation de l'article 33 de la *Loi sur les pêcheries*, aurait une incidence négative sur l'habitat des poissons. Si les études de ces répercussions indiquent qu'une autre région,

Notwithstanding the above paragraph it has become apparent to the Committee that the impact of any proposal on the environment is a consideration which must be weighed heavily by this Committee. In fact, the Department of Fisheries and Oceans would appear to have the authority to prohibit or veto any proposal which, according to its section 33 assessment, would appear to impact negatively on the fish habitat. If environmental impact studies indicate that

peu ou non peuplée, convient mieux aux têtes de ligne du sud du continent que Roberts Bank, je serais prêt à examiner les plans que le CP ou le CN voudront présenter après l'achèvement des études susmentionnées. Étant donné qu'on ne peut déroger aux articles de la *Loi sur les pêcheries*, et en vue de permettre à Environnement Canada d'évaluer adéquatement les répercussions du plan sur l'environnement, je recommande que les compagnies ferroviaires soient sommées de présenter, au plus tard le 1er juillet 1986, leur projet respectif ou commun afférent au transport des marchandises dangereuses dans les régions du Grand Vancouver et de l'île de Vancouver.

Bien que je ne sois pas en désaccord avec les constatations du rapport Eisler, je préfère, que le statu quo (c'est-à-dire le maintien des restrictions en vigueur, comme celles imposées par le Comité des transports par chemin de fer dans les *ordonnances R-36011* et *R-36012*) soit maintenu provisoirement, en ce qui concerne le mouvement ferroviaire des marchandises dangereuses dans la région du Grand Vancouver et sur l'île de Vancouver. À mon avis, il ne faudrait pas exposer indûment les collectivités du continent et de l'île de Vancouver à des risques, sans qu'elles aient pu profiter de l'élaboration d'un plan global. À cet égard, je suis d'avis que dans les conditions actuelles, le déplacement d'un type de mouvement qui ne ferait que transférer un problème, de Vancouver à Victoria, ou des installations du CP de Coal Harbour à celles de Burlington-nord dans l'est de Vancouver, serait tout simplement inacceptable. Jusqu'à ce que soit adopté un plan d'ensemble, je ne vois pas pourquoi les habitants de l'est de Vancouver, de Surrey, de Delta et des petites collectivités en aval de la rivière Fraser devraient être exposés à des dangers plus grands que ceux auxquels ils sont déjà assujettis.

Les problèmes liés au transport des marchandises dangereuses sont importants. Je suis d'avis qu'à ce jour, il n'y a pas eu de système de planification et de consultation adéquat entre les transporteurs, les municipalités, les administrations provinciales et fédérales et les groupes de consommateurs. Nous nous rendons tous compte qu'aucune collectivité ne souhaite que des marchandises dangereuses soient transportées sur son territoire. Malheureusement, le transport des produits chimiques est une réalité de notre époque. En conséquence, je suis porté à

some other low or non-populated area would be more suitable for the Lower Mainland terminus than Roberts Bank, I would be prepared to consider whatever plan Canadian Pacific Limited or CN may wish to submit after such environmental studies have been completed. As it appears that the sections of the *Fisheries Act* are mandatory, and in order to allow Environment Canada to conduct a proper assessment of environmental impact, it is my recommendation that the railways be directed by July 1, 1986 to submit their respective plans or joint plan for the transportation of dangerous goods in the Greater Vancouver area and the area of Vancouver Island.

Although I do not disagree with the findings of the Eisler Report, it it my preference that, on an interim basis, the status quo (with retention of existing restrictions such as those imposed by Railway Transport Committee *Orders* numbered *R-36011* and *R-36012*) be maintained with respect to the rail movement of dangerous goods through the Greater Vancouver area and on Vancouver Island. In my opinion, the communities on the mainland and on Vancouver Island should not be exposed to altered risk patterns without the benefit of an all-encompassing overall plan. In this light it is my view that a shift in movement patterns which would simply transpose a problem from Vancouver to Victoria, or from the CP Coal Harbour facilities to those of the Burlington Northern in East Vancouver would be unacceptable under present conditions. Until an overall plan is adopted I see no reason why the residents of East Vancouver, Surrey, Delta, or any of the communities on the lower Fraser River should be exposed to any greater danger than that to which they are already subject.

The problems which are associated with the transportation of dangerous goods are significant. In my opinion, there has not been to date a proper system of planning and consultation amongst the carriers, municipalities, provincial, federal governments and citizens groups. We are all aware that no community wishes to have dangerous commodities transported through its boundaries. Unfortunately, the chemicals which are being transported are a fact of modern life. I am therefore inclined to permit the status quo to be maintained, on an interim basis only, and

autoriser le maintien du statu quo, mais provisoirement seulement, et à sommer les compagnies ferroviaires de présenter, au plus tard le 1er juillet 1986, leurs plans détaillés, et de préférence, un plan commun afférent au transport des marchandises dangereuses dans la région du Grand Vancouver.

direct the railways by July 1, 1986 to submit detailed plans, preferably a joint plan for the transportation of dangerous goods in the Greater Vancouver area.

Étude visant à déterminer si le trafic ferroviaire intérieur et le trafic d'importation/exportation doivent jouir du même traitement que le trafic international (transfrontalier), effectuée à la demande du ministre des Transports en vertu des articles 22 et 48 de la Loi nationale sur les transports.

Répertorié: Trafic ferroviaire intérieur et trafic d'importation/exportation.

Comité des transports par chemin de fer: Y. Dubé (président), D.H. Chapman et M. Landers.

Date du rapport: juin 1985
Dossier nº: 50319

Transport par chemin de fer - Enquête en vertu des articles 22 et 48 de la Loi nationale sur les transports, *S.R.C. 1970, chap. R-2 - Trafic intérieur et trafic d'importation et d'exportation - Trafic international (transfrontalier) - Concurrence.*

En 1984, le Comité des chemins de fer (ci-après Comité) de la Commission canadienne des transports publiait un rapport sur l'incidence de la déréglementation ferroviaire aux États-Unis suite à une enquête menée conformément à l'article 48 de la Loi nationale sur les transports. *Les diverses recommandations à ce rapport visaient essentiellement à faire disparaître les inconvénients de la* Loi Staggers *pour les transporteurs et expéditeurs canadiens impliqués dans le commerce transfrontalier.*

Au terme de cette étude, le Comité a indiqué que d'autres questions devaient être analysées. Le ministre des Transports a donc demandé d'effectuer la présente enquête selon l'article 48 de la Loi sur les chemins de fer.

Recommandations: *En premier lieu, le Comité a analysé les trois questions suivantes:.*

1) *"Le trafic intérieur au Canada doit-il jouir du même traitement que le trafic international (transfrontalier)?";*

Inquiry into whether Canadian domestic and import/export rail traffic should be given treatment similar to international (transborder) traffic, pursuant to a request by the Minister of Transport Under sections 22 and 48 of the National Transportation Act.

Indexed as: Canadian Domestic and Import/Export Rail Traffic.

Railway Transport Committee: Y. Dubé (Chairman), D.H. Chapman and M. Landers.

Date of Report: June 1985
File No.: 50319

Railway transport - Inquiry under section 22 and 48 of the National Transportation Act, *R.S.C. 1970, c. N-17 - Canadian domestic and import/export rail traffic - International (transborder) traffic - Competition.*

In 1984, the Railway Transport Committee (hereinafter Committee) published a report on the effects in Canada of United States rail deregulation following an inquiry pursuant to section 48 of the National Transportation Act. *The intent of the various recommendations in the report was to remove any disadvantages incurred by Canadian carriers and shippers involved in transborder trade due to the* Staggers Rail Act *of 1980.*

In addition, the Committee stated that it would be appropriate to examine other issues. The Minister of Transport, therefore, requested the Commission to hold the present inquiry under section 48 of the Railway Act.

Recommendations: *First, the Committee considered the following three issues.:*

1) *"Should domestic traffic in Canada be given treatment similar to international (transborder) traffic?";*

2) *"Le trafic ferroviaire qui est du trafic d'importation/exportation outre-mer passant par les ports canadiens doit-il jouir du même traitement que le trafic international (transfrontalier)?"; et,*

3) *"Le trafic ferroviaire qui est du trafic d'importation/exportation outre-mer passant par les ports canadiens, où les terminus et les installations de transbordement sont desservis par un seul transporteur ferroviaire, devrait-il jouir de services ferroviaires compétitifs en accordant des droits de parcours à un ou plusieurs autres transporteurs?"*

Quant aux deux premières questions, le Comité a recommandé pour les services visés le même traitement que pour le trafic international (transfrontalier).

Relativement à la troisième question, il a jugé que nul motif valable justifiait une concurrence directe entre les services ferroviaires et, par conséquent, il a recommandé qu'aucune modification soit apportée à l'article 134 de la Loi sur les chemins de fer.

Le Comité a également étudié certaines questions précises visant les contrats confidentiels, la concurrence intramodale, la méthode des taux convenus, la procédure de plainte et d'appel, l'obligation des transporteurs publics, la limitation de responsabilité et les droits de circulation.

En réponse à chacune de ces dernières, le Comité a émis une série de recommandations et en dernier lieu préconisait la création d'un mécanisme de surveillance quant à l'implantation desdites recommandations et une révision statutaire à court terme à cet effet.

N.D.L.R.

Les annexes A et B qui accompagnent ce rapport ne sont pas publiées dans ce recueil. Toutefois, il est possible de s'en procurer une copie auprès de la Commission canadienne des transports.

2) *"Should rail traffic that is overseas import/export traffic through Canadian ports be given treatment similar to international (transborder) traffic?;" and*

3) *"Should rail traffic that is overseas import/export traffic through Canadian ports, where terminals or trans-shipment facilities are served by only a single railway carrier, be provided with competitive rail services, through the extension of running rights to one or more other carriers?"*

As to the former two issues, the Committee recommended that both types of traffic should be given treatment similar to international (transborder) traffic.

With regard to the third issue, the Committee was of the opinion that there was no compelling argument to force directly competitive rail services and, therefore, recommended that no change should be made to section 134 of the Railway Act.

The Committee also examined a number of specific questions relating to confidential contracting, intra-modal competition, agreed charges, the complaint and appeal process, common carrier obligations, limitation of liability and running rights.

With respect to these matters, the Committee made certain recommendations, advised that implementing same should be continuously monitored, and proposed a statutory review in the near future.

Editor's Note

Appendices A and B are not published along with this Report. However, they are available from the Canadian Transport Commission upon request.

Par ailleurs, "Étude sur l'incidence au Canada de la déréglementation ferroviaire aux États-Unis", publié en 1984 est reproduite au recueil des décisions de la Commission canadienne des transports de 1984.

The earlier C.T.C. "Inquiry Into Effects in Canada of U.S. Rail Deregulation" published in 1984 is reproduced in the 1984 Annual Volume of the Canadian Transport Commission Reports.

Jurisprudence citée

A.L. Patchett & Sons Ltd. c. Pacific Great Western Ry. Co. (1960), 78 C.R.T.C. 282 (C.S.C.).
Grand Trunk Ry. Co. c. Robinson, [1915] A.C. 740; (1916) 19 C.R.C. 37.
Johnson c. Midland Ry. (1879), 4 Ex. Div. 367.
Nugent c. Smith, (1876) 45 L.J.C.P. 697.

Cases referred to

A.L. Patchett & Sons Ltd. v. Pacific Great Western Ry. Co. (1960), 78 C.R.T.C. 282 (S.C.C.).
Grand Trunk Ry. Co. v. Robinson, [1915] A.C. 740; (1916) 19 C.R.C. 37.
Johnson v. Midland Ry. (1879), 4 Ex. Div. 367.
Nugent v. Smith, (1876) 45 L.J.C.P. 697.

Décisions et ordonnances citées

Décision du C.T.C.F., datée du 6 septembre 1978.

Decisions and Orders referred to

R.T.C. Decision, dated September 6, 1978.

Lois citées

Interstate Commerce Act, 49 U.S.C. § 10505(a), 10505(f), 10713, 10713(d)(2)(B)(i), 10713(d)(2)(B)(ii), 10713(k), 10741, 10761, 10762.
Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1952, chap. 234, art. 317, 319(3), 321, 322, 323, 324, 328.
Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 94, 134, 262, 262(1), 262(3), 265, 269, 276, 276(1), 277, 277(2), 278, 278(3)c), 278(4), 278(5), 278(6), 278(7), 278(8), 279, 284, 289, 294, 380, 381.
Loi sur les Chemins de fer nationaux du Canada, S.R.C 1970, chap. C-10, art. 23.
Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 32.
Loi nationale sur les transports, S.C. 1966-1967, chap. 69.
Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 3, 22, 23, 32, 32(1), 32(2), 48, 81, Partie IV.
Loi sur les subventions au transport de marchandises dans la Région atlantique, S.R.C. 1970, chap. A-18.
Loi sur les taux de transport de marchandises dans les provinces Maritimes, S.R.C. 1970, chap. M-3.
Loi sur les transports, S.R.C. 1970, chap. T-14, art. 32(1), 32(2).
Staggers Rail Act of 1980, 49 U.S.C. § 19705(a).

Statutes referred to

Interstate Commerce Act, 49 U.S.C. § 10505(a), 10505(f), 10713, 10713(d)(2)(B)(i), 10713(d)(2)(B)(ii), 10713(k), 10741, 10761, 10762.
Railway Act, R.S.C. 1952, c. 234, ss. 317, 319(3), 321, 322, 323, 324, 328.

Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 94, 134, 262, 262(1), 262(3), 265, 269, 276, 276(1), 277, 277(2), 278, 278(3)(c), 278(4), 278(5), 278(6), 278(7), 278(8), 279, 284, 289, 294, 380, 381.

Canadian National Railways Act, R.S.C. 1970, c. C-10, s. 23.
Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, s. 32.
National Transportation Act, S.C. 1966-1967, c. 69.
National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 3, 22, 23, 32, 32(1), 32(2), 48, 81 and Part IV.
Atlantic Region Freight Assistance Act, R.S.C. 1970, c. A-18.

Maritime Freight Rates Act, R.S.C. 1970, c. M-3.

Transport Act, R.S.C. 1970, c. T-14, ss. 32(1), 32(2).
Staggers Rail Act of 1980, 49 U.S.C. § 19705(a).

Règlements cités

Règlement sur les connaissements à ordre et nominatifs (ordonnance générale T-5), C.R.C. 1978, chap. 1218.
Ordonnance sur l'approbation des termes et conditions pour le transport des messageries et marchandises de détail (ordonnance générale T-43), C.R.C. 1978, chap. 1206, mod. par DORS 78-694.

Règles citées

Règles générales de la Commission canadienne des transports, C.R.C. 1978, chap. 1142, sigle 23 mod. par DORS/83-448.

Doctrine citée

Rapport final de la Commission canadienne des transports, "*Étude sur l'incidence au Canada de la déréglementation ferroviaire aux États-Unis*" (juin 1985).

H.E.B. Coyne, *The Railway Law of Canada*, (Toronto: Canada Law Book, 1947).

Regulations referred to

Order and Straight Bills of Lading Regulations, (General Order T-5), C.R.C. 1978, c. 1218.

Express and Non-Carload Freight Traffic Terms and Conditions Approval Order (General Order T-43), C.R.C. 1978, c. 1206 as am. SOR/78-694.

Rules referred to

Canadian Transport Commission General Rules, C.R.C. 1978, c. 1142, rule 23 as am. SOR/83-448.

Authorities referred to

Final Report of the Canadian Transport Commission "*Inquiry Into Effects in Canada of United States Rail Deregulation*" (June 1985).

H.E.B. Coyne, *The Railway Law of Canada*, (Toronto: Canada Law Book, 1947).

TABLE DES MATIÈRES

		Page
INTRODUCTION		684
Chapitre 1	CONTRATS CONFIDENTIELS	688
Chapitre 2	CONCURRENCE INTRAMODALE	697
Chapitre 3	MÉTHODE DES TAUX CONVENUS	702
Chapitre 4	LA PROCÉDURE DE PLAINTE ET D'APPEL	706
Chapitre 5	OBLIGATIONS DES TRANSPORTEURS PUBLICS	718
Chapitre 6	LIMITATION DE RESPONSABILITÉ	723

TABLE OF CONTENTS

		Page
INTRODUCTION		684
Chapter 1	CONFIDENTIAL CONTRACTING	688
Chapter 2	INTRA-MODAL COMPETITION	697
Chapter 3	AGREED CHARGES	702
Chapter 4	THE COMPLAINT AND APPEAL PROCESS	706
Chapter 5	COMMON CARRIER OBLIGATIONS	718
Chapter 6	LIMITATION OF LIABILITY	723

		Page
Chapitre 7	DROITS DE CIRCULATION	725
Chapitre 8	CONCLUSIONS	730
Appendice A	AVIS D'AUDIENCE PUBLIQUE (voir N.D.L.R.)	
Appendice B	TÉMOINS ET ORGANISMES AYANT COMPARU (voir N.D.L.R.)	

		Page
Chapter 7	RUNNING RIGHTS	725
Chapter 8	CONCLUSIONS	730
Appendix A	NOTICE OF PUBLIC HEARING (See Editor's Note)	
Appendix B	WITNESSES AND PARTICIPATING ORGANIZATIONS (See Editor's Note)	

RAPPORT FINAL

INTRODUCTION

En octobre 1980, le Congrès américain adoptait la *Staggers Rail Act of 1980* (la loi *Staggers*), laquelle modifiait radicalement la réglementation des chemins de fer aux États-Unis. Peu après, les répercussions de la loi *Staggers* se sont fait sentir sur les chemins de fer canadiens, les expéditeurs et autres parties concernées. Les États-Unis étant le principal partenaire commercial du Canada, puisque près de 25 % des recettes du trafic-marchandises des chemins de fer canadiens proviennent du trafic transfrontalier, le ministre des Transports et la Commission canadienne des transports ont commencé à recevoir des plaintes des chemins de fer au sujet des conséquences commerciales négatives de la déréglementation des chemins de fer américains sur leur entreprise. À la suite de ces plaintes, le Ministre a demandé à la Commission d'instruire une enquête en vertu de l'article 48 de la *Loi nationale sur les transports* sur l'incidence au Canada de la déréglementation ferroviaire aux États-Unis.

Après publication d'un rapport réalisé par deux membres du personnel de la Commission chargé, en vertu de l'article 81 de la *Loi nationale sur les transports*, d'instruire une enquête sur cette affaire et de faire rapport au Comité des transports par chemin de fer, ce dernier a tenu des audiences publiques dans tout le pays en septembre et octobre 1984. Ces

FINAL REPORT

INTRODUCTION

In October of 1980, the Congress of the United States enacted the *Staggers Rail Act of 1980* ("*Staggers*") which radically altered the regulation of railways in that country. Soon thereafter, the effect of *Staggers* was felt by Canadian railways, shippers and other interests. Since the United States is Canada's major trading partner, with approximately 25 percent of the freight revenue of Canadian railways accruing from transborder traffic, both the Minister of Transport and the Canadian Transport Commission began receiving complaints from the railways with respect to the adverse commercial impact of American rail deregulation on their businesses. As a result of these complaints, the Minister asked the Commission to conduct an inquiry, pursuant to section 43 of the *National Transportation Act*, into the effects in Canada of U.S. rail deregulation.

Following a report by two Commission staff members, appointed under section 81 of the *National Transportation Act*, to inquire into and report to the Railway Transport Committee on this matter, the Committee held public hearings across Canada in September and October of 1984. That culminated in a report to the Minister of Transport dated December 20, 1984.

audiences ont abouti à la présentation d'un rapport au ministre des Transports le 20 décembre 1984.

Les auteurs du rapport recommandaient certaines modifications à la législation canadienne sur les transports, afin que les systèmes de réglementation ferroviaire canadien et américain soient à nouveau compatibles pour ce qui est du trafic ferroviaire transfrontalier. Ces recommandations visaient à faire disparaître tous les inconvénients que la loi *Staggers* entraînait pour les transporteurs et les expéditeurs canadiens qui font du commerce entre les deux pays. Le Comité a toutefois signalé que deux autres questions devaient faire l'objet d'un examen et d'audiences publiques, à savoir:

> Le trafic intérieur au Canada doit-il jouir du même traitement que le trafic international (transfrontalier)?; et
>
> Le trafic ferroviaire qui est du trafic d'importation/exportation outre-mer passant par les ports canadiens doit-il jouir du même traitement que le trafic international (transfrontalier)?

Le Ministre a approuvé cette recommandation et dans une lettre datée du 11 février 1985, il a demandé à la Commission d'instruire une enquête, en vertu de l'article 48 de la *Loi nationale sur les transports*, sur ces deux questions et sur la suivante:

> Le trafic ferroviaire qui est du trafic d'importation/exportation outre-mer passant par les ports canadiens, où les terminus et les installations de transbordement sont desservis par un seul transporteur ferroviaire, devrait-il jouir de services ferroviaires compétitifs en accordant des droits de parcours à un ou plusieurs autres transporteurs?

Outre ces trois questions principales, le cadre de l'enquête a porté également sur certaines questions précises mentionnées dans l'Avis d'audience publique daté du 15 mars 1985, qui est reproduit à l'appendice A du présent rapport.

That report recommended a number of changes to Canadian transportation legislation, in order that the Canadian and American rail regulatory systems could once again be compatible with respect to transborder railway traffic. The intent of those recommendations was to remove any disadvantages due to *Staggers* incurred by Canadian carriers and shippers involved in transborder trade. The Committee, however, indicated that it was appropriate to examine and hold public hearings on two additional matters; namely:

> Should domestic traffic in Canada be given treatment similar to international (transborder) traffic; and
>
> Should rail traffic that is overseas import/export traffic through Canadian ports be given treatment similar to international (transborder) traffic?

The Minister concurred with this recommendation and by letter dated February 11, 1985, requested the Commission to hold an inquiry, pursuant to section 48 of the *National Transportation Act*, into these two issues and one other; namely:

> Should rail traffic that is overseas import/export traffic through Canadian ports, where terminals or trans-shipment facilities are served by only a single railway carrier be provided with competitive rail services, through the extension of running rights to one or more other carriers.

Apart from these three main issues, the terms of reference for this inquiry included a number of specific questions which may also be found in the Notice of Public Hearing, dated the 15th day of March 1985, which is included in this report as Appendix A.

Généralités

Le Comité reconnaît l'importance et la complexité des questions qu'il a été chargé d'étudier aux fins de recommandations. Le réseau ferroviaire canadien revêt une importance toute particulière dans un pays dont la population relativement faible est très éparpillée et où les distances de transport sont relativement longues. En effet, nous tenons à souligner que le système de transport ferroviaire des États-Unis et le milieu dans lequel il fonctionne sont différents des nôtres. Il convient de signaler en premier lieu la population plus importante des États-Unis, leur base industrielle plus vaste et plus variée, son territoire moins étendu et son réseau de services de transport plus important tant du nord vers le sud que de l'est vers l'ouest. En outre, depuis l'adoption de la *Loi nationale sur les transports* de 1967, mais avant l'entrée en vigueur de la loi *Staggers*, les chemins de fer canadiens étaient exploités dans un cadre de réglementation moins strict que leurs homologues américains. Pour assurer la viabilité commerciale de son réseau de transport et améliorer la situation économique des expéditeurs et des destinataires, le Canada se devait d'élaborer une politique visant à créer un réseau de transport efficace et bon marché. La viabilité financière précaire de bon nombre de compagnies ferroviaires américaines, vers la fin des années 1970, a déclenché le mouvement de réforme de la réglementation ferroviaire aux États-Unis. Par contre, l'action combinée d'une législation nationale efficace sur les transports ainsi que des sociétés de transport ferroviaire transcontinental modernes, progressistes et efficaces, a favorisé l'apparition d'une industrie ferroviaire plus stable et rentable au Canada.

L'enquête

Compte tenu de ces éléments, nous avons commencé notre enquête à la mi-mars. Au cours de celle-ci, nous avons reçu 77 mémoires et recueilli plus de 3 000 pages de témoignages. Il est évident que le délai prévu pour cette étude était trop court pour la portée de son mandat. Bon nombre de parties à l'enquête nous ont reproché de leur imposer des délais trop courts pour préparer et présenter leurs mémoires sur des questions essentielles à la politique et aux méthodes de transport ferroviaire au Canada. Nous estimons néanmoins que ces délibérations étaient cruciales, tant en ce qui concerne le

General Considerations

The Committee recognizes the significance, as well as the complexity, of the issues upon which it has been asked to make recommendations. Canada's rail system assumes particular importance in a country with a relatively small widely dispersed population and relatively long transportation distances. Indeed, we wish to emphasize that the U.S. railway transportation system and the environment within which it operates is different from that in Canada. Most notable is the larger U.S. population, larger and more diverse industrial base, smaller land area and more significant North/South as well as East/West U.S. transportation service network. Moreover, since the *National Transportation Act* of 1967, but prior to *Staggers*, the Canadian railways operated in a less constrained regulatory environment than their American counterparts. To ensure the commercial viability of its transportation system and to enhance the economic well-being of shippers and consignees, it was essential for Canada to develop policies which were designed to create an efficient, low-cost transportation system. The precarious financial viability of many of the players in the U.S. railway system, in the late 1970's, triggered the U.S. rail regulatory reform movement. In contrast, the combination of effective national transportation laws as well as modern, progressive and efficient transcontinental railway companies have fostered the development of a more stable and commercially viable rail industry in Canada.

The Inquiry

In recognition of this background, we commenced this inquiry in mid-March. It yielded 77 submissions and over 3,000 pages of transcripted evidence. Clearly, the time afforded to complete the work was as short as the subject matter was long. Many parties to this proceeding were critical of the short timeframe in which they had to prepare and present their submissions on issues which fundamentally underpin rail transportation policy and practice in Canada. We are nevertheless of the view that such proceedings were essential, both with respect to timing as well as subject-

calendrier que l'objet de l'étude. Nous désirons donc remercier toutes les parties qui y ont pris part. Nous avons reçu des mémoires excellents malgré un calendrier très serré.

Dans l'ensemble, les éléments de preuve reçus à l'enquête présentaient des portées, des approches et des positions différentes. Les témoins n'étaient guère unanimes à l'égard des questions soulevées. Même s'il était difficile de classer les éléments de preuve par catégories précises, il a quand même été possible de discerner certaines tendances.

À l'exception de certains producteurs primaires importants, les grands expéditeurs industriels ont généralement recommandé d'accroître la concurrence intramodale en approuvant les contrats confidentiels et en interdisant aux compagnies ferroviaires d'établir des tarifs collectifs. Le directeur des enquêtes et recherches, Consommation et Corporations Canada, a adopté cette position durant toute l'enquête. Les expéditeurs de moindre envergure et ceux qui se considéraient entièrement tributaires du mode ferroviaire ont dit craindre l'établissement de prix discriminatoires qui, selon eux, avantagent les gros expéditeurs. Même si la plupart des gouvernements provinciaux sont favorables à une concurrence intramodale accrue, la modification de la réglementation ferroviaire au Canada ne doit pas se faire à la hâte, selon eux. Enfin, CN a signalé que depuis 1967, il existe au Canada un réseau ferroviaire rentable et organisé et qu'il n'y a aucune raison, sur le plan théorique ou pratique, de le modifier. D'autre part, CP a signalé qu'il était prêt à accepter certaines modifications si diverses conditions préalables étaient respectées, même si, dans l'ensemble, CP approuve le régime actuel de réglementation ferroviaire.

L'objet de cette étude est de formuler des recommandations quant à la nécessité et à la possibilité de modifier la réglementation de notre réseau de transport ferroviaire national conformément au cadre de l'enquête. En formulant ces recommandations, nous cherchons avant tout non seulement à maintenir notre réseau de transport rentable actuel, mais également à l'améliorer, s'il y a lieu, tout en assurant le bien-être des expéditeurs qui utilisent les services ferroviaires. Il ne fait aucun doute que ces recommandations feront naître des tensions

matter. We therefore wish to thank all those parties who participated in this inquiry. The quality of the submissions was excellent despite the collapsed time-frame.

Generally, the evidence received during this inquiry may be characterized as diverse in scope, approach and position. There was little unanimity on any particular question. Although it may be difficult to categorize the evidence with rigour, some trends did emerge.

With the exception of some large resource producers, large industrial shippers tended to favour increased intramodal competition by supporting confidential contracting and the removal of the railways' power to set collective rates. This position was supported throughout the proceeding by the Director of Investigation and Research, Consumer and Corporate Affairs Canada. Smaller volume shippers and those who considered themselves captive to the rail mode feared discriminatory pricing which was perceived to favour the larger volume shippers. Although most provincial governments tended to favour increased intramodal competition, they advocated caution in moving too rapidly to a changed rail regulatory regime for Canada. Finally, CN emphasized that a commercially viable and sensible railway system has developed since 1967 and that there was no reason, in fact or theory, to alter the existing system. CP, on the other hand, indicated that it was prepared to accept certain changes if a number of pre-conditions were met, even though CP generally supported the existing regime of rail regulation.

Our purpose herein is to make recommendations concerning the need for and practicality of certain reforms to the regulation of our national rail transportation system, in response to the terms of reference. Our ultimate objective in making these recommendations is not only to sustain our existing commercially viable transportation system but also to enhance it, where possible, while at the same time ensuring the well-being of rail shippers. No doubt some tensions, among certain groups, will result from these recommendations. However,

parmi certains groupes. Cependant, nous estimons qu'elles visent à atteindre un équilibre entre deux objectifs, soit de conserver les avantages de la Politique nationale des transports actuellement en vigueur et d'y apporter les modifications nécessaires afin d'encourager la croissance et la prospérité d'un réseau de transport canadien rentable et bon marché.

1. CONTRATS CONFIDENTIELS

Faut-il permettre les contrats confidentiels entre une compagnie ferroviaire et un expéditeur?

Cadre juridique

Le dépôt et la publication des tarifs constituent l'un des principes fondamentaux de la réglementation des taux de transport des marchandises par chemin de fer au Canada. Aux termes de la *Loi sur les chemins de fer*, les compagnies ferroviaires qui relèvent de la Commission peuvent "fixer, préparer et émettre des tarifs, taxes et taux" (article 269) et la *Loi* stipule que tous les tarifs de transport des marchandises doivent être déposés auprès de la Commission. Cette condition, appelée également "transparence des taux", s'applique de la même façon aux tarifs communs (article 284), qui sont "assujettis aux dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* qui s'appliquent au dépôt et à la publication des tarifs locaux de même nature" (article 289). La "transparence des taux" est renforcée par les articles de la *Loi sur les chemins de fer* en vertu desquels sont interdits les rabais ou remises "grâce à quoi ce transport, au moyen d'un artifice quelconque, s'effectue à taux moindre que celui qui est spécifié dans les tarifs alors en vigueur" (article 380) ainsi que "toute dérogation à ce tarif" (article 381).

En vertu de ce principe, tous les expéditeurs peuvent consulter les tarifs publiés en vue de vérifier les coûts de transport de leurs concurrents par rapport aux leurs. Cette transparence des taux, en outre, est une caractéristique fondamentale des négociations relatives aux taux ferroviaires canadiens entre les expéditeurs, les destinataires et les transporteurs, tant pour le trafic intérieur que pour le trafic international, depuis 1906.

we believe that our recommendations strike the desired balance between the objectives of preserving the beneficial features of the present National Transportation Policy and introducing change so as to encourage the continued growth and prosperity of a commercially viable low-cost transportation system for Canada.

1. CONFIDENTIAL CONTRACTING

Should confidential contracting be permitted between a railway and a shipper?

Legal Framework

Central filing and public disclosure of tariffs is a fundamental principle of railway freight rate regulation in Canada. Under the *Railway Act*, railway companies, subject to the jurisdiction of the Commission, are able "to fix, prepare and issue tariffs, tolls and rates" (section 269), and the law requires that every freight tariff shall be publicly filed with the Commission. Otherwise referred to as "rate transparency", this applies equally to joint tariffs (section 284), which are "subject to the same provision in the *Railway Act* as are applicable to the filing and publication of local tariffs of a similar description" (section 289). "Rate transparency" is reinforced by those sections of the *Railway Act* which prohibit rebates or concessions "whereby any such traffic is, by any device whatever, transported at less than that named in the tariffs then in force" (section 380) and which prohibit "any departure from the tolls in such tariff" (section 381).

One of the effects of this principle is the ability of all shippers to consult the published tariffs with a view toward ascertaining the transportation costs of other shippers relative to their own. This transparency, in turn, has been a fundamental feature of Canadian railway rate negotiations, between shippers, consignees and carriers, for both domestic and international traffic, since 1906.

Grâce aux contrats confidentiels, seules les parties aux contrats auraient accès à certains taux et certaines conditions prévues dans ces contrats. Si l'obligation légale de déposer et de publier les tarifs était maintenue, il faudrait modifier les dispositions statutaires en vertu desquelles les rabais et dérogations à ces tarifs sont interdits (articles 380 et 381), afin de permettre à un expéditeur et à un transporteur de négocier les taux réels du transport des marchandises en cause, sans être tenus de publier ce renseignement. La transparence des taux continuerait d'exister pour les parties qui ne veulent pas passer de contrat ou qui ne peuvent pas se mettre d'accord sur les modalités du contrat.

En vertu des contrats confidentiels, les expéditeurs ou les chemins de fer de tierce partie ne pourraient pas vérifier si un transport donné de marchandises s'effectue conformément au tarif publié ou à un contrat dans lequel les parties en cause se sont entendues sur le taux réel du transport.

Étant donné que les contrats de transport confidentiels sont autorisés aux États-Unis depuis le 1er octobre 1980, il est peut-être utile de résumer le cadre juridique dans lequel ce système s'applique. La *Interstate Commerce Act* renferme toujours un article en vertu duquel le dépôt et la publication des tarifs sont obligatoires (49 U.S.C. 10762) ainsi qu'un article "interdisant le transport sans tarif" (10761), lequel va de pair avec un article où il est interdit à un transporteur public de faire une distinction entre les expéditeurs en offrant un tarif spécial ou un rabais à l'égard d'un service comparable et offert à la même époque pour le transport de marchandises semblables dans des conditions fondamentalement identiques (10741).

En particulier, l'article interdisant la discrimination ne s'applique pas aux contrats approuvés aux termes de l'article 10713. La translucidité des taux se produit lorsqu'un expéditeur et un transporteur passent un contrat visant à offrir des services précis selon des taux et des conditions déterminés. En vertu de l'*Interstate Commerce Act*, tous les contrats doivent être déposés auprès de la Interstate Commerce Commission (ICC), en même temps qu'un résumé du contrat comportant des renseignements non confidentiels prescrits par l'ICC (10713).

Confidential contracting would introduce a situation where some rates and conditions thereof would be private to the contract parties. If the legal obligation to file and publish tariffs of tolls were to remain, the statutory provisions which prohibit rebates and departures from those tariffs (sections 380, 381) would need to be amended to permit a shipper and a carrier to negotiate the effective rate for the freight movement at issue, without the requirement of publishing that information. Transparent rates would still exist for those parties who either do not wish to avail themselves of a contract or are not able to agree as to the terms and conditions of the contract.

Confidential contracting would not permit third party shippers or railways to ascertain whether a given freight movement is being shipped according to the published tariff or according to a contract in which the effective rate of the movement may have been subject to an agreement between the parties.

Given that confidential transportation contracts have been permitted in the United States since October 1, 1980, it may be instructive to summarize the relevant legal framework within which this occurs. The *Interstate Commerce Act* still contains a section requiring the filing and publication of tariffs (49 U.S.C. 10762) and a section entitled "transportation prohibited without tariff" (10761) which may be read in conjunction with a section which prohibits a common carrier from discriminating between shippers by means of a special rate or rebate, for the performance of "a like and contemporaneous service in the transportation of a like kind of traffic under substantially similar circumstances" (10741).

Notably, this section prohibiting discrimination does not apply to contracts approved under section 10713. Rate translucency arises when a shipper and a carrier enter into a contract "to provide specified services under specified rates and conditions". The *Interstate Commerce Act* requires that each contract "be filed with the (Interstate Commerce) Commission, together with a summary of the contract containing such nonconfidential information as the (Interstate Commerce) Commission prescribes" (10713).

Aucune procédure d'appel générale n'est prévue pour les expéditeurs qui veulent contester devant l'ICC le contrat passé avec un transporteur. Toutefois, les contrats de service de transport sont soumis à certaines conditions. En vertu de l'*Interstate Commerce Act*, un transporteur public relevant de l'ICC doit offrir un service de transport en réponse à une demande raisonnable (11101). À cette fin, la loi américaine renforce l'obligation du transporteur public en imposant une limite générale à la proportion de matériel appartenant au transporteur, ou loué par lui, que l'on peut consacrer à des contrats de service (10713(k)), ou en autorisant un expéditeur de tierce partie à déposer une plainte parce qu'un contrat proposé empêche indûment le transporteur qui est partie au contrat de répondre à une demande de service raisonnable.

There is no general appeal mechanism for shippers to contest the contract that they have entered into with a carrier before the I.C.C. The freedom to contract for transportation services is not, however, absolute. The *I.C. Act* requires a common carrier, under the I.C.C.'s jurisdiction, to provide transporation "on reasonable request" (11101). To this end, the *I.C.* Act maintains the common carrier obligation by placing a general limitation on the percentage of carrier-owned or leased equipment that may be committed to contract service (10713(k)), or by allowing a third party shipper to file a complaint on the grounds that a proposed contract unduly impairs the contract carrier's ability to respond to a reasonable request for service.

En outre, à l'égard de certains contrats, un expéditeur peut déposer une plainte pour avoir fait l'objet d'une discrimination injustifiée lorsque le transporteur a refusé de passer un contrat alors que l'expéditeur était désireux, capable et à même de passer un contrat semblable, à peu près à la même époque, au contrat en litige (10713(d)(2)(B)(i)). Enfin, l'expéditeur de tierce partie peut déposer une plainte si le contrat envisagé représente une pratique concurrentielle néfaste (10713(d)(2)(B)(ii)). Même si l'ICC peut décider de son propre chef d'examiner un contrat en fonction des critères ci-dessus - obligation du transporteur public, discrimination injuste ou pratique concurrentielle néfaste - quoi qu'il en soit, la procédure doit être entamée dans les 30 jours suivant le dépôt du contrat.

In addition, with respect to certain contracts, a shipper may file a complaint that he was subject to "unreasonable discrimination" where the carrier has refused to enter into a contract where the shipper was "ready, willing and able" to enter into a similar contract "at a time essentially contemporaneous" with the disputed contract (10713(d)(2)(B)(i)). Finally, the third party shipper may file a complaint where the proposed contract constitutes a destructive competitive practice (10713(d)(2)(B)(ii)). While the I.C.C. may also act on its own motion to review a contract under these headings -- common carrier obligation, undue discrimination, or destructive competitive practice -- in any case, the preceding must begin within 30 days of the filing of the contract.

Si, après avoir examiné un contrat, l'ICC estime que les motifs de la plainte sont justifiés, elle peut refuser d'approuver le contrat. Si un expéditeur réussit à prouver qu'il a fait l'objet d'une discrimination injuste, l'ICC doit remédier au problème en ordonnant au transporteur d'offrir des taux et un service fondamentalement identiques à ceux prévus dans le contrat en cause, compte tenu des conditions propres à l'expéditeur.

In the event that the I.C.C.'s review of a contract finds that the grounds for a complaint are established, the effect of the complaint would appear to be that the I.C.C. would refrain from approving the contract. In the event a shipper is able to establish a complaint of "undue discrimination", the I.C.C. is required to remedy the situation by ordering the carrier to provide rates and service, substantially similar to the contract at issue, given the shipper's particular circumstances.

Si les expéditeurs peuvent déposer une plainte à l'égard d'un contrat, il ne faut pas oublier non plus que les contrats de transport sont fondamentalement confidentiels. Afin

The ability of shippers to file a complaint against a contract must be interpreted in conjunction with the essential confidentiality of the transportation contract. In order to balance

d'établir l'équilibre entre le respect du caractère confidentiel du contrat et la nécessité pour l'expéditeur d'obtenir des renseignements suffisants pour déposer une plainte, l'ICC est tenue de publier des règles tarifaires spéciales pour ces contrats et de créer un service consultatif des taux contractuels des chemins de fer. Les règles relatives aux taux contractuels de l'ICC, promulguées sous forme de règlement, ont fait l'objet d'un contrôle judiciaire par la Cour d'appel des États- Unis; cette dernière a renvoyé les règles à l'ICC pour qu'elle les modifie de façon à prévoir une plus grande divulgation ou transparence pour les parties susceptibles de déposer une plainte à l'égard d'un contrat.

the respect for contract confidentiality against the shipper's need of sufficient information to perfect a complaint, the I.C.C. is required to publish special tariff rules for such contracts and to establish a "railroad contract rate advisory service". The I.C.C.'s contract rate rules, promulgated as regulations, have been subject to judicial review by the U.S. Court of Appeals; the rules were remanded to the I.C.C. for the purpose of amending the rules to provide expanded disclosure, or discovery, to parties with standing to file a complaint against a contract.

D'après nos renseignements, l'ICC n'a rendu jusqu'ici qu'une seule décision visant à ordonner à un transporteur de divulguer les modalités précises d'un contrat à un expéditeur, lequel avait besoin de ces renseignements pour établir sa plainte.

It is our understanding that, to date, there has only been one I.C.C. decision ordering a carrier to disclose specific terms and conditions of a contract to a shipper as that information was needed to allow the shipper to perfect its complaint.

Enfin, en ce qui concerne la déréglementation des tarifs, l'ICC est autorisée par la *Interstate Commerce Act* à exempter de la réglementation tarifaire une personne, un groupe de personnes, une transaction ou un service, si elle estime que ce n'est pas nécessaire pour mettre en application la politique de transport ou pour protéger l'expéditeur contre les abus des forces du marché (10505(a)). En outre, les pouvoirs de l'ICC ont été étendus en vertu de la loi *Staggers* de façon à exempter de la réglementation les services de transport offerts par un transporteur ferroviaire dans le cadre d'un mouvement intermodal continu (10505(f)).

Finally, with respect to rate "deregulation", the *Interstate Commerce Act* authorizes the I.C.C. to exempt from rate regulation a person, class of persons or transaction or service when the I.C.C. finds that regulation "is not necessary to carry out the transportation policy ..." and regulation "is not needed to protect shippers from the abuse of market power" (10505(a)). In addition, the *Staggers Rail Act* expanded the I.C.C.'s power to exempt where transportation "is provided by a rail carrier as a part of continuous intermodal movement" (10505(f)).

D'après nos renseignements, le transport des fruits et légumes et certaines parties du trafic acheminé par wagon couvert ainsi que par remorques et conteneurs sur wagon plat sont actuellement exemptés de la réglementation des taux.

It is our present understanding that an exemption from rate regulation is in effect for movements of fruit and vegetables, certain parts of boxcar traffic as well as trailer on flat car and container on flat car movements.

Considérations

La méthode des contrats confidentiels est de plus en plus utilisée pour acheter des services ferroviaires sur le marché du transport aux États-Unis. Après un démarrage assez lent à la suite de l'adoption de la loi *Staggers*, sauf erreur, 21 619 contrats confidentiels étaient en vigueur au 1er mars 1985. Il n'est donc pas surprenant,

Considerations

Confidential contracting has become an increasingly popular method of purchasing rail service in the U.S. transportation market. From a very slow beginning, following passage of *Staggers*, we understand that 21,619 confidential agreements were in effect by March 1, 1985. It is therefore not surprising that, given

étant donné l'importance des échanges canado-américains et du trafic-marchandises international (transfrontalier) où les chemins de fer canadiens échangent du trafic avec leurs homologues américains, que l'incidence des contrats confidentiels américains se fasse sentir jusqu'au Canada.

Les constatations de la précédente "*Étude sur l'incidence au Canada de la déréglementation ferroviaire aux États-Unis*", effectuée par la C.C.T., sont pertinentes, même si elles portent sur le transport ferroviaire international transfrontalier. Voici une partie des conclusions auxquelles en est arrivé le jury chargé de l'enquête précédente:

> Lors de l'audience, nous avons entendu de nombreux témoignages de la part des chemins de fer canadiens au sujet des effets nuisibles de la loi *Staggers* qu'ils ont subis.
>
> Les chemins de fer canadiens veulent avoir la possibilité d'offrir des contrats confidentiels semblables à leurs homologues américains, position qu'ont appuyée la plupart des expéditeurs et des groupes d'expéditeurs qui ont comparu devant nous.
>
> En regard des circonstances où leurs concurrents américains ont la possibilité de passer des contrats confidentiels, la demande des chemins de fer semble raisonnable.
>
> Par conséquent, nous jugeons que, dans la mesure où la conjoncture américaine le dicte, il y a lieu de permettre les contrats confidentiels sur la portion canadienne du trafic ferroviaire entre le Canada et les États-Unis.

Au cours des délibérations, les chemins de fer canadiens ont déclaré à plusieurs reprises qu'ils voulaient être sur "le même pied" que leurs homologues américains pour ce qui est du trafic transfrontalier.

La Commission d'enquête a reçu des mémoires, certains favorables et d'autres opposés à la mise en vigueur des contrats confidentiels pour le trafic-marchandises intérieur et pour le trafic d'importation et d'exportation dans les ports canadiens. Dans l'ensemble, ces mémoires peuvent être divisés en deux groupes: a) les

the scale of Canada-U.S. trade and international (transborder) freight traffic, wherein Canadian railways exchange traffic with U.S. railways, the effects of U.S. confidential contracts extend north of the border into Canada.

The findings of the earlier C.T.C. *Inquiry Into Effects in Canada of U.S. Rail Deregulation*, although relating to international, transborder rail freight traffic, are relevant. The conclusions of the earlier inquiry panel, in part, are reproduced below:

> During the hearing, we heard considerable evidence from Canadian railways about the damaging effects they have suffered as a result of *Staggers*.
>
> The Canadian railways want the ability to offer confidential contracts similar to their U.S. counterparts, and this position was supported by most shippers and shipper groups that appeared before us ...
>
> Under circumstances where their U.S. competition are entitled to engage in confidential contracting, the railways' request appears to be a reasonable one.
>
> Accordingly, we find that, insofar as circumstances in the U.S. dictate, confidential contracts should be permitted on the Canadian portion of the movement of rail traffic between Canada and the United States.

During the course of that proceeding, there was frequent mention of the goal of putting Canadian railways on an "equal footing" with U.S. railways for transborder traffic.

Submissions to this inquiry, both in favour of, and in opposition to, the introduction of confidential contracting for both domestic and import/export freight traffic through Canadian ports were received. Most could be divided into two categories: a) submissions in favour of public rate disclosure or "rate transparency",

mémoires en faveur de la divulgation des taux au public ou "transparence des taux", et b) les mémoires en faveur des contrats confidentiels ou "translucidité des taux".

Un producteur canadien peut être en concurrence avec un homologue américain pour l'approvisionnement d'un produit à un client canadien, sur un marché donné au Canada. Le producteur américain jouit de tarifs confidentiels sur le tronçon américain du transport ferroviaire de son produit vers le Canada. Le producteur canadien ne pourra pas connaître le prix de transport de ses concurrents. Grâce à la transparence des taux existant au Canada, son homologue américain connaîtra exactement le coût de transport du producteur canadien pour accéder au marché. Selon les auteurs des mémoires, ce système offre un avantage commercial injuste au producteur américain sur le marché canadien.

Dans plusieurs mémoires, il était question des problèmes d'injustice. Il s'agit d'expéditeurs qui se plaignent que les chemins de fer hésitent à accorder des remises de taux aux expéditeurs individuels selon la conjoncture du marché, parce que les compagnies ferroviaires craignent que d'autres expéditeurs exigent le même traitement si ces remises sont connues du public. Grâce aux contrats confidentiels, les chemins de fer pourraient accorder ces remises spéciales à l'insu des expéditeurs concurrents, ce qui leur éviterait de modifier leur tarification générale.

Certains expéditeurs considèrent également les contrats confidentiels comme moyen de protéger leurs innovations sans les divulguer à leurs concurrents. De même, en passant des contrats confidentiels pour les taux de transport ferroviaire, ils pourraient dissimuler à leurs concurrents leurs stratégies de commercialisation, dont le transport est un élément clé. Grâce aux contrats confidentiels, les taux pourraient également être mieux adaptés au service, ce qui permettrait aux compagnies ferroviaires, ayant accès à des taux de transport plus bas, de refléter leur rendement opérationnel et les économies découlant des investissements des expéditeurs, par exemple, dans les installations de chargement ou de déchargement.

and b) submissions in favour of confidential contracts or "rate translucency".

A Canadian producer may be in competition with a U.S. counterpart, for the supply of a product to a Canadian customer, at a particular market location in Canada. The U.S. producer could enjoy rate confidentiality on the U.S. portion of the rail movement of his product into Canada. The Canadian producer, would have little, or no knowledge of his competitors' transportation cost. Because of rate transparency in Canada, his U.S. counterpart would have a full knowledge of the Canadian producers' transportation cost to market. This, it was suggested, provides an unfair marketing advantage to the U.S. producer in the Canadian market.

Several submissions we received dealt with the problems of "me-tooism". "Me-tooism" refers to complaints by shippers that railways are reluctant to grant rate concessions to individual shippers to meet particular market circumstances, because railways fear that, once the rate concessions became public, other shippers might demand the same treatment. Confidential rail rate contracts would permit such special rate concessions without competitive shipper knowledge, thus avoiding the possibility of railways eroding their general rate structures.

Confidential contracts were also seen, by some shippers, as means of protecting system innovations, without exposing them to their competitors. Similarly, their marketing strategies, having transportation as a key element, could also be hidden from competitive shippers by confidentially contracting rail rates. Confidential rail rate contracts could also permit a closer tailoring of rates to service, permitting railways to reflect, through lower freight rates, operational efficiencies and economies derived from shipper investments in, for instances, loading or unloading facilities.

Discussion

Les compagnies ferroviaires elles-mêmes ont exprimé leurs inquiétudes à l'égard de la déréglementation prochaine de l'industrie du camionnage extra-provincial. Dans le mémoire présenté par CP, on trouve notamment la déclaration suivante:

> Nous serons confrontés à un autre cas de concurrence injuste si l'industrie du camionnage extra-provincial est déréglementée à compter du 1er janvier 1986, comme prévu dans la déclaration de principe du ministre des Transports. Les sociétés de camionnage pourront alors profiter de la transparence des taux des chemins de fer sans être tenues de publier les leurs. Cette initiative risque de mettre les chemins de fer canadiens dans la même situation que pour le trafic transfrontalier et d'entraîner des conséquences semblables à celles qui ont été expliquées à la Commission.

Selon les témoignages reçus, il n'est pas obligatoire de déposer les taux de transport extra-provincial par camion au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta ou en Colombie-Britannique.

Les mémoires s'opposant aux contrats confidentiels pour les trafics ferroviaires provenaient d'expéditeurs situés dans des régions relativement reculées, où la concurrence intermodale est restreinte ou où il n'existe aucun autre moyen de transport rentable que les chemins de fer. Ces expéditeurs se considèrent tributaires des chemins de fer et particulièrement vulnérables. Si les compagnies ferroviaires subissent des pertes dans un autre secteur, ces expéditeurs craignent qu'elles ne cherchent à compenser leurs pertes à leur détriment, ce qui explique leur inquiétude au sujet des contrats confidentiels. Il ressort des témoignages de plusieurs groupes d'expéditeurs de matières premières qu'ils souhaitent le maintien des conditions actuelles, ce qui leur donne le moyen de comparer les taux qui leur sont imposés par rapport aux autres expéditeurs de matières premières. Certains estiment que les contrats confidentiels relatifs aux taux ferroviaires les mettront en position de faiblesse pour négocier.

Discussion

The railways themselves expressed concern about the forthcoming deregulation of the extraprovincial trucking industry. The CP Rail submission included the following statement:

> Another example of unequal competition will occur if the extraprovincial trucking industry is deregulated beginning January 1, 1986 as indicated by the Transport Minister's Statement of Agreement. This will permit the trucking industry to take advantage of the transparency of the railways' rate while they will not have to publish theirs. This could mirror the situation faced by Canadian railways with respect to their transborder traffic and could create consequences similar to those explained to this Commission.

We also heard that there is no requirement for rate filing on extraprovincial truck rates in Manitoba, Saskatchewan, Alberta, or British Columbia.

Those submissions arguing against confidential rail rate contracting included views from shippers in relatively remote areas with either limited intermodal competition or no economically viable alternative means of transportation to the rail mode. These shippers perceive themselves as being captive and as particularly vulnerable. In the event that the railways lose revenues elsewhere, "they could try to get the additional revenue they lost out of us" and hence, the concern about confidential contracting. The evidence of several of the resource shipping interests indicated that they favour the status quo because it provides them with a yardstick to compare the rates they are charged with other resource shippers. Some perceive that confidential rail rate contracting would cause them to lose their "bargaining clout".

Conclusions

Compte tenu de ce qui précède et pour les mêmes raisons que le Comité des transports par chemin de fer était convaincu que les chemins de fer et les expéditeurs canadiens devaient être mis sur un pied d'égalité avec leurs homologues américains pour ce qui est du trafic international (transfrontalier), nous estimons que les expéditeurs canadiens ne doivent pas être désavantagés par rapport à leurs homologues américains qui leur livrent concurrence sur le marché canadien à cause de la divulgation au public des taux des chemins de fer canadiens. Par conséquent, nous sommes d'avis que les expéditeurs canadiens devraient avoir le droit de passer des contrats confidentiels avec des compagnies ferroviaires pour des services de transport en concurrence avec des expéditeurs américains sur les marchés canadiens.

En outre, à notre avis, les contrats confidentiels permettront aux expéditeurs de considérer leurs coûts de transport au même titre que les autres coûts pour déterminer leurs prix concurrentiels sur les marchés et leur position concurrentielle. De cette façon, les chemins de fer et les expéditeurs pourront profiter des conditions précises du marché, ce qu'ils ne peuvent pas faire à l'heure actuelle, de crainte de nuire à leurs structures tarifaires actuelles. Il sera peut- être possible de mieux adapter les taux au service, ce qui avantagera à la fois les compagnies ferroviaires et les expéditeurs. À notre avis, grâce aux contrats confidentiels, les compagnies ferroviaires seront également sur un pied d'égalité avec les sociétés de camionnage qui leur font concurrence, compte tenu de l'éventuelle déréglementation de l'industrie du camionnage extra-provincial. Enfin, en ce qui concerne les expéditeurs captifs et éloignés qui, en général, s'opposent aux contrats confidentiels, nous proposerons plus loin dans ce rapport une méthode de règlement des différends concernant les taux commerciaux, ce qui répondra, du moins nous l'espérons, à bon nombre de leurs préoccupations.

Nous estimons toutefois que les contrats confidentiels doivent être permis à la fois pour le trafic ferroviaire considéré comme du trafic intérieur au Canada et pour le trafic ferroviaire

Conclusions

Considering the foregoing and for the same reasons that the Railway Transport Committee was persuaded that Canadian railways and shippers should be put on an equal footing with U.S. railways and shippers with respect to international (transborder) traffic, we believe that Canadian shippers should not be placed on an unequal footing with U.S. shippers competing in the Canadian market place due to the public disclosure of Canadian rail rates. Accordingly, we believe that Canadian shippers should have the ability to contract confidentially for transportation services in competition with U.S. shippers to Canadian markets.

Furthermore, we believe that confidential contracting will allow shippers to place their costs of transportation on the same basis as other costs, in determining their market competitive price and competitive position. They may allow both railways and shipper to take advantage of particular market circumstances, from which they are presently precluded, for fear of protecting existing rate structures. There may be opportunities for a closer tailoring of rates to service, to the mutal benefit of railways and shippers. We think confidential contracting will also place railways on an equal "competitive footing" with the trucking industry, given the possible deregulation of extraprovincial trucking. Finally, with respect to both captive and remote shippers, and their general opposition to confidential contracting, we will later be proposing herein a commercial rate dispute resolution procedure, which we trust will allay many of their concerns.

We are, however, of the opinion that confidential rail rate contracting should be permitted for both rail traffic that is considered domestic traffic in Canada, and for rail traffic that is

considéré comme du trafic d'importation/exportation dans les ports canadiens, sous réserve des conditions suivantes:

a) Les contrats confidentiels devraient être facultatifs et passés uniquement d'un commun accord entre deux parties.

b) Les contrats confidentiels ne devraient en aucun cas être imposés contre leur gré à une compagnie ferroviaire ou un expéditeur et il est donc inutile de les rendre obligatoires.

c) On ne devrait pas permettre de contrat confidentiel susceptible d'empêcher un transporteur d'honorer ses obligations de transporteur public, surtout en ce qui concerne l'approvisionnement en locomotives et en matériel roulant nécessaires.

Comme le Comité est très sensible aux préoccupations des groupes d'expéditeurs de l'Atlantique au sujet des conséquences néfastes que le système des contrats confidentiels risque d'avoir sur les subventions versées aux termes de la *Loi sur les taux de transport de marchandises dans les provinces Maritimes* ou de la *Loi sur les subventions au transport de marchandises dans la Région atlantique*, il faudra peut-être apporter des changements administratifs au système d'établissement des subventions pour éviter que celles-ci ne soient touchées par les modifications découlant des contrats confidentiels ou des rabais. En régime de contrats confidentiels, la divulgation du montant réel de la subvention et de sa méthode de calcul sera restreinte.

En ce qui concerne les rabais, ils devraient être accordés s'ils sont prévus dans une condition d'un contrat confidentiel et déposés auprès de la Commission. Ainsi, cette dernière pourra vérifier, sur réception d'une plainte, si le taux de transport est inférieur au taux compensatoire prescrit à l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer* en raison du rabais accordé. Puisque les parties à un contrat sont liées par les termes du contrat déposé, il faudrait modifier en conséquence les articles 380 et 381 de la *Loi sur les chemins de fer*. Grâce à cette modification, les parties pourraient négocier un rabais, mais sans déroger aux termes du contrat (autrement dit, les conditions du rabais devront être stipulées

considered import/export traffic through Canadian ports, subject to the following conditions:

(a) confidential contracting should be permissive, entered into only under agreement by both parties;

(b) confidential contracting should under no circumstances be forced upon either an unwilling railway or shipper and, hence, mandatory confidential contracting should not be required;

(c) no confidential contract should be permitted which could impair a carrier's ability to fulfill its common carrier obligations, specifically with regard to equipment supply of the necessary motive power and rolling stock;

As the Committee is very conscious of the concern of Atlantic shipping interests about any possible adverse impact the introduction of confidential contracting may have on *Maritime Freight Rates Act* or *Atlantic Region Freight Assistance Act* subsidies, administrative changes may have to be made to the associated subsidy determination mechanism, so that these subsidies will remain unaffected by any changes resulting from confidential contracting or rebates. The public disclosure of the actual subsidy and how it was calculated will be reduced in a regime of confidential contracting.

With respect to rebates, they should be allowed insofar as they are a term or condition of a confidential contract and filed with the Commission. In this way, the Commission would be able to ascertain, upon complaint, whether the effect of the rebate was to bring the rate below the compensatory levels required by section 276 of the *Railway Act*. The requirement that the parties to a contract be bound by the terms of the contract on file would require an appropriate amendment to sections 380 and 381 of the *Railway Act*. Such an amendment would permit the parties to negotiate a rebate, but prohibit the parties from departing from the terms of the contract (i.e. the terms of any rebate

par écrit et déposées conformément aux règles relatives aux contrats confidentiels). Il faudra également déposer, par conséquent, toutes les modifications au contrat.

Voici nos conclusions à l'égard des questions qui découlent des contrats confidentiels:

a) Les compagnies ferroviaires ne devraient pas avoir accès aux contrats confidentiels des autres compagnies, puisqu'au cas contraire, les contrats confidentiels ne présenteraient plus autant d'avantages.

b) Les contrats confidentiels devraient être déposés auprès de la Commission, lorsqu'ils entrent en vigueur.

c) Les résumés des contrats confidentiels comportant des renseignements non confidentiels devraient être publiés, la Commission ayant le pouvoir de stipuler, par voie de règlement, les renseignements qui doivent s'y trouver.

d) Les rabais devraient être accordés s'ils sont prévus dans une condition d'un contrat confidentiel et déposés auprès de la Commission.

e) Les contrats confidentiels ne devraient pas être permis dans le seul but de soutenir la concurrence américaine.

2. CONCURRENCE INTRAMODALE

Faut-il modifier la *Loi sur les chemins de fer* en vue d'accroître la concurrence intramodale?

Cadre juridique

Les mémoires concernant la concurrence intramodale (essentiellement entre CP et CN) ont porté sur trois questions principales: a) la possibilité pour les compagnies ferroviaires d'établir des prix collectifs, conformément à l'article 279 de la *Loi sur les chemins de fer*; b) la question de savoir s'il faut continuer à exempter les chemins de fer de l'application des lois sur la concurrence; et c) l'éventuelle extension des droits de circulation en vue d'offrir un service ferroviaire concurrentiel dans les endroits

would have to be put in writing and filed in accordance with the rules pertaining to confidential contracts). Any amendments to the contract would, therefore, also have to be filed.

With respect to corollary questions to confidential contracting, we conclude the following:

(a) railways should not be permitted to see each other's confidential contracts, as such an ability would defeat, in part, the advantages of having confidential contracts;

(b) confidential contracts should be filed with the Commission when effective;

(c) summaries of confidential contracts containing non-confidential information, should be publicly filed, with the Commission having the authority to specify, by regulation, the information to be contained therein;

(d) rebates should be allowed insofar as they are a term or condition of a confidential contract and filed with the Commission;

(e) confidential contracting should not be restricted simply to meeting U.S. competition.

2. INTRA-MODAL COMPETITION

"Should the *Railway Act* be amended to encourage increased intra-modal competition?

Legal Framework

Submissions concerning intra-modal competition (basically between CP and CN) centered primarily on three issues; a) the railways' ability to price collectively, as a result of section 279 of the *Railway Act*, b) whether the exemption from competition laws should be continued, and c) the possibility of greater use of running rights to provide competitive rail service at locations currently served by only one railway. In addition, several parties brought up the subject of interswitching which we ruled to

actuellement desservis par une seule compagnie ferroviaire. En outre, plusieurs parties ont abordé la question des manoeuvres interservices qui, selon nous, doit faire l'objet d'un débat distinct et qui sort donc du cadre de cette étude.

Il nous a paru opportun de traiter des droits de circulation au chapitre traitant du trafic dans les ports canadiens. Nous donnons donc nos opinions à ce sujet au chapitre 7 de la présente étude. En vertu de l'article 279 de la *Loi sur les chemins de fer*, les compagnies ferroviaires relevant de la compétence du Parlement peuvent s'entendre sur ce qu'il convient d'appeler la "tarification collective":

> Les compagnies de chemin de fer doivent se communiquer les renseignements relatifs aux frais dont la communication peut être exigée en vertu de la présente *loi*; elles peuvent convenir d'instituer et percevoir des taux communs en vertu et en conformité des règlements ou des ordonnances de la Commission.

Cet article renferme une disposition obligatoire en vertu de laquelle les chemins de fer doivent se communiquer les renseignements relatifs aux frais et une autre facultative, en vertu de laquelle les compagnies de chemin de fer assujetties à la *Loi sur les chemins de fer* peuvent convenir d'instituer et percevoir des taux communs. Cette dernière possibilité est assujettie au pouvoir de réglementation de la Commission.

Quant à la question de savoir s'il faut continuer à exempter les compagnies ferroviaires des lois sur la concurrence, on part du principe que lorsqu'elles décideront de fixer des taux collectifs conformément à l'article 279, les compagnies ferroviaires ne feront pas l'objet de poursuites aux termes de l'article 32 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, en vertu du principe juridique appelé dispense réglementaire. En gros, l'article 32 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* stipule que toute personne qui "complote, se coalise, se concerte ou s'entend" avec une autre "pour empêcher ou diminuer indûment la concurrence dans le (...) transport pour autrement restreindre ou entraver indûment la concurrence", est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de cinq ans et (ou) d'une amende d'un million de dollars.

be part of a separate proceeding and therefore beyond the scope of this Inquiry.

The matter of running rights was seen to be handled more appropriately under the major issue dealing with traffic through Canadian ports. Our views on that are therefore deferred to chapter 7 herein. Section 279 of the *Railway Act* permits the railway companies, under the jurisdiction of Parliament, to act in a manner which may be termed "collective rate-making".

> Railway companies shall exchange such information with respect to costs as may be required under this *Act* and may agree upon and charge common rates under and in accordance with regulations or orders made by the Commission.

This presents a mandatory provision concerning the railway companies' exchange of cost information and a permissive provision allowing railway companies subject to the *Railway Act* to agree upon and charge common rates. The ability to agree upon and charge common rates is subject to a regulation-making power of the Commission.

With respect to the question of whether or not the exemption from competition laws should be continued, that question assumes that when the railway companies elect to set rates collectively, pursuant to section 279, they would be exempt from prosecution under section 32 of the *Combines Investigation Act* by virtue of a legal doctrine known as a regulated conduct exemption. In essence, section 32 of the *Combines Investigation Act* states that every one who "conspires, combines, agrees or arranges" with another person "to prevent, or lessen, unduly, competition in the ... transportation of a product, ... or to otherwise restrain or injure competition unduly" is guilty of an offence and is potentially liable to imprisonment for five years and/or a one million dollar fine.

Considérations

Les compagnies ferroviaires appliquaient le système des "taux communs" ou des prix collectifs bien avant la révision de la *Loi nationale sur les transports* en 1967. Auparavant, la législation canadienne ne prévoyait aucune disposition précise à cet effet. Les conditions de tarification collective sont énoncées à l'article 279 de la *Loi sur les chemins de fer*. Même si les compagnies de chemin de fer peuvent instituer des taux communs "en conformité des règlements ou des ordonnances de la Commission", celle-ci n'a jusqu'ici publié aucune ordonnance ni aucun règlement en vertu de cet article.

Même si le rapport McPherson n'en fait pas directement état, il semble que l'inclusion de l'article 279 dans la *Loi sur les chemins de fer* n'allait pas à l'encontre des conclusions de la Commission royale d'enquête sur les transports (1961). Cette Commission s'est concentrée sur les modifications à apporter à la politique nationale des transports en vue d'empêcher les compagnies ferroviaires de perdre une partie du marché en raison de la concurrence exercée par le camionnage. Comme le domaine des transports était en pleine évolution au Canada, la Commission McPherson a estimé qu'il ne fallait pas dissuader les compagnies ferroviaires de fixer des taux communs (vol. 2, p. 67 du texte original). Même si l'on a invoqué certaines raisons pour justifier l'inclusion de l'article 279 dans la *Loi sur les chemins de fer*, et notamment la dispense de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, il est évident que la *Loi nationale sur les transports* porte principalement sur la concurrence intermodale et non intramodale. En outre, il y est question avant tout de l'acheminement de marchandises à l'égard duquel un transporteur offre des coûts et un service avantageux par rapport aux autres modes de transport. Malgré l'importance accordée à la concurrence intermodale, les compagnies ferroviaires ont obtenu un rendement élevé grâce aux nombreuses innovations mises en oeuvre depuis 1967. Il semble également que la concurrence intramodale ait reposé principalement sur les différences dans la qualité du service, l'approvisionnement en équipement et le genre de matériel. En outre, les compagnies ferroviaires ont confirmé que plus de 50% de leur trafic n'est plus assujetti à des tarifs collectifs.

Considerations

"Common rates" or collective pricing by the railways was practised in Canada many years before the *National Transportation Act* reform in 1967. Specific authority to do so did not exist in Canadian law until 1967. The parameters of collective rate-making are found in section 279 of the *Railway Act*. Although the opportunity to set common rates is "in accordance with regulations or orders made by the Commission", the Commission has not to date prepared any orders or regulations under section 279.

Although not directly addressed by the McPherson Report, it would appear that the inclusion of section 279 in the *Railway Act* did not conflict with the thinking of the Royal Commission on Transportation (1961). That Commission focussed on the changes to national transportation policy which would combat the erosion of the market share of the railways by the competitive actions of the trucking industry. As the transportation scene was rapidly changing in Canada, the McPherson Commission felt that the "practice of quoting common rates by all railways should not be discouraged" (vol. 2, p. 67). Although a number of reasons have been advanced why section 279 was included in the *Railway Act*, including exemption from the *Combines Investigation Act*, it is clear that the *National Transportation Act* is primarily concerned with inter-modal and not intra-modal competition. Also, the *National Transportation Act* emphasizes the handling of traffic for which a carrier had inherent cost and service advantages when competing with other modes. Despite the emphasis on inter-modal competition, the railways have achieved high levels of efficiency by introducing many innovations since 1967. It would also appear that varying standards of service, equipment supply and type, have been the principal form of intra-modal competition. In addition, the railways confirmed that somewhere in excess of 50 percent of their traffic is no longer collectively priced.

Les témoignages reçus au sujet de la méthode de tarification collective divergeaient considérablement. La plupart du temps, les préoccupations individuelles déterminent et pondèrent les prises de position. Eu égard aux taux de transfert communs, les parties se sont entendus à dire que les compagnies ferroviaires doivent continuer à être autorisées à fixer des taux collectifs pour les expéditions de transfert.

Les transporteurs, CN et CP, ont demandé instamment que le système de tarification collective soit maintenu sous sa forme actuelle. CN craint une baisse des recettes ferroviaires. En outre, CP a signalé que si l'on supprime les taux collectifs, les compagnies ferroviaires ne pourront plus offrir des taux équitables aux expéditeurs au sein d'une même industrie.

En outre, CP a invoqué la situation de CN, société d'État, comme un obstacle au changement. Selon CP, il ne peut y avoir de juste concurrence si son principal concurrent ferroviaire, CN, jouit d'un plus grand appui du gouvernement. Cet argument n'est pas entièrement valable puisque CN est souvent appelée à offrir un service qui n'est pas exigé de CP, comme pour les chemins de fer de Terre-Neuve.

Les expéditeurs n'ont pas pu se mettre d'accord quant à la nécessité de modifier l'article 279 de la *Loi sur les chemins de fer* ni quant à la façon de procéder. Certains expéditeurs, surtout les plus importants, s'opposent carrément à cet article. D'autres reprochent aux compagnies ferroviaires un manque de souplesse dans leur façon d'établir les taux. Certains expéditeurs souhaitent le maintien de l'article 279 pour éviter un bouleversement ou l'instabilité des services au Canada. En outre, certains d'entre eux craignent qu'on ne remette en question les tarifs groupés pour les expéditeurs captifs si l'on interdit aux chemins de fer de fixer des taux communs.

Le directeur des enquêtes et recherches a recommandé de supprimer l'article 279 de la *Loi sur les chemins de fer* pour ce qui est des taux communs. Il s'est dit mécontent du système actuel et a signalé qu'on stimulerait l'innovation et la productivité en favorisant la concurrence intramodale en matière de prix, grâce à la suppression de l'article 279. M. T.D. Heaver, toutefois, a estimé qu'il faut maintenir l'autorisation d'établir des taux communs puisque les

The evidence with respect to collective rate-making displayed a significant divergence of opinion. Most positions are characterized and tempered by individual concerns. With respect to joint interline rates, there was broad consensus that the railways must retain the power to set rates collectively for interline traffic.

The carriers, CN and CP, urged that collective rate-making be retained in its present form. CN was concerned about the potential erosion of railway revenues. In addition, CP indicated that, if collective rate-making were removed, the railways would be unable to provide rate equality to shippers in the same industry.

In addition, CP raised CN's Crown Corporation status as an impediment to change. CP expressed the view that fair competition could not take place when its principal rail competition, CN, has greater access to government support. This concern must be partially discounted by CN's requirement to oftentimes provide service not requested of CP rail, for example, the Newfoundland Railway.

The shippers demonstrated a considerable lack of consensus with respect to the desirability or the manner of amending section 279 of the *Railway Act*. Some shippers, particularly large ones, entirely opposed section 279. Other shippers resented alleged railway inflexibility in rate-making. Some shippers wished that section 279 would be retained to avoid any potential disruption or instability of service in Canada. In addition, some shippers were concerned that the removal of the authority to set rates collectively would jeopardize rate groupings for captive shippers.

The Director of Investigation and Research advanced an argument for the elimination of section 279 of the *Railway Act* as it applies to collective rate-making. He expressed dissatisfaction with the existing system and stressed that promoting intra-modal price competition, by eliminating section 279, would spur innovation and enhance productivity. Dr. T.D. Heaver, however, was of the opinion that collective rate-making authority should

possibilités d'accroître la concurrence intramodale au Canada sont limitées. En outre, selon lui, l'accroissement de la concurrence intramodale ne fera qu'aboutir à un transfert de recettes du transporteur vers l'expéditeur, ce qui ne pourra pas être compensé par une augmentation du rendement du transporteur.

Discussion

Après avoir attentivement examiné les éléments de preuve, nous estimons qu'il faut continuer à permettre aux compagnies ferroviaires de fixer des taux communs. Nous recommandons toutefois de séparer la partie de l'article 279 concernant les "coûts" de celle concernant les "taux". Les compagnies ferroviaires sont tenues, pour diverses raisons, de partager les renseignements relatifs aux coûts, mais cette exigence doit être séparée de la possibilité "facultative" de s'entendre sur les taux.

Compte tenu des opinions diverses exprimées au sujet des taux collectifs, nous estimons qu'il est préférable de ne rien changer pour le moment. Cependant, nous reconnaissons qu'un nombre croissant de personnes désirent un changement et sont mécontentes de l'article 279.

À cet égard, si notre recommandation concernant les contrats confidentiels est acceptée, les compagnies ferroviaires ne devraient pas être autorisées à établir des taux collectifs à l'égard du trafic acheminé en vertu de ces contrats. En outre, comme nous l'avons dit plus haut, une importante partie du trafic ferroviaire n'est pas assujettie aux taux communs. Dans les conditions actuelles et puisque le trafic acheminé en vertu de taux prévus dans des contrats confidentiels risque d'augmenter, on peut, selon toute vraisemblance, maintenir l'article 279 pour calmer certaines inquiétudes de l'industrie concernant le maintien de barèmes et de groupements tarifaires précis. En outre, nous recommandons que cette question fasse l'objet d'une étude approfondie dans trois ans, en vue de déterminer l'incidence des contrats confidentiels sur la tarification collective, dans le seul but de garantir la rentabilité de notre réseau de transport commercial.

continue, since the scope for increased intra-modal competition in Canada was limited. Furthermore, he felt that increased intra-modal competition would simply result in a transfer of revenues from the carrier to the shipper which could not be offset by increased carrier efficiency.

Discussion

After carefully reviewing the evidence, we are of the view that the opportunity for the railways to set common rates should be continued. We would recommend however, that the "costs" portion of section 279 be separated from the "rates" portion of that section. The railways are required, for a number of reasons, to share costs, but this requirement should be separated from the "permissive" opportunity to co-operate on rates.

In light of the varied opinions on the issue of collective rate-making, we are of the opinion that it is preferable to maintain the status quo. However, we acknowledge the existence of mounting pressures for change, and dissatisfaction with section 279.

In this regard, if our recommendation to adopt confidential contracts is accepted, railways should not be permitted to engage in collective rate-making with regard to traffic moving under these contracts. Furthermore, as noted earlier, a considerable portion of rail traffic is not collectively priced. Given the existing situation, and the potential for additional traffic to move under confidential contract rates, it is likely that section 279 can be retained to alleviate certain industry concerns regarding the maintenance of particular rate structures and groupings. In addition, we recommend that this subject be thoroughly reviewed in three years to determine the effect of confidential contracting upon collective rate-making, the single objective being to ensure the continued viability of our commercial transportation system.

Conclusions

Compte tenu de ce qui précède, voici nos conclusions:

a) Il faudrait continuer à autoriser la tarification collective -- conclusion qui est conforme à la recommandation relative au trafic transfrontalier formulée à la page 40 du rapport du 20 décembre 1984.

b) Il faudrait continuer à exempter les compagnies ferroviaires des lois sur la concurrence puisqu'en vertu de la dispense prévue à l'article 279 de la *Loi sur les chemins de fer*, les transporteurs sont exemptés de l'application de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et cet article doit, pour l'essentiel, demeurer en vigueur, mais cette exemption ne doit pas justifier les arrangements collectifs entre les transporteurs en vertu d'un contrat confidentiel.

3. MÉTHODE DES TAUX CONVENUS

Faut-il continuer à permettre aux compagnies ferroviaires et aux expéditeurs de participer à la méthode des taux convenus? Dans ce cas, faut-il modifier les dispositions réglementaires?

Cadre juridique

Les dispositions réglementaires visant les taux convenus se trouvent dans la Partie IV de la *Loi sur les transports*. L'entrée en vigueur de cette loi a été proclamée en novembre 1938 et les articles touchant les taux convenus ont été modifiés en 1955 sur les recommandations de la *Commission royale d'enquête sur les taux convenus* présidée par M. W.F.A. Turgeon.

Avant tout, les taux convenus constituent une méthode d'établissement de prix selon laquelle le transporteur, moyennant la garantie d'acheminer une certaine partie des marchandises d'un expéditeur au cours d'une période donnée, négocie un tarif fixe inférieur au taux du tarif publié correspondant. La *Loi sur les transports* s'applique au transport de marchandises par eau ou par chemin de fer, mais non aux transporteurs routiers. Les taux

Conclusions

In light of the above we conclude that:

(a) collective rate-making should continue to be allowed -- a conclusion consistent with the recommendation involving transborder traffic contained at page 34 of the December 20, 1984 Report.

(b) the current exemption of railways from competition laws should be continued as section 279 of the *Railway Act* provides a regulated conduct exemption for the carriers from the operation of the *Combines Investigation Act*, and the essence of that section should be retained, but such an exemption should not be a defence for collective arrangements between carriers under a confidential rate contract.

3. AGREED CHARGES

Should railways and shippers continue to be able to participate in agreed charges? If so, should the statutory provisions be amended?

Legal Framework

The statutory provisions relative to agreed charges are found in Part IV of the *Transport Act*. The legislation was proclaimed to come into force in November 1938 and the sections pertaining to agreed charges were amended in 1955 following the recommendation of the *Royal Commission on Agreed Charges* chaired by W.F.A. Turgeon.

In essence, the agreed charge is a pricing mechanism whereby the carrier, in exchange for a commitment of a given percentage of a shipper's traffic for a given period, negotiates an agreed charge which would be lower than the applicable published tariff rate. The *Transport Act* applies to the transport of goods by water or by rail, but not by motor carriers. The agreed charge was and now is a means of providing a railway with a competitive tool to respond to,

convenus ont permis par le passé et permettent encore de fournir à une compagnie ferroviaire un moyen de soutenir et de favoriser la concurrence intermodale, et ils donnent aux chemins de fer le moyen de soutenir la concurrence du camionnage en matière de prix. Cependant, il est devenu beaucoup moins intéressant de recourir aux taux convenus après l'entrée en vigueur de la *Loi nationale sur les transports* en 1967, laquelle donnait aux compagnies ferroviaires plus de latitude pour établir les taux et donc pour soutenir la concurrence intermodale.

La méthode des taux convenus est décrite dans les paragraphes (1) à (12) de l'article 32 de la *Loi sur les transports*. En vertu de cet article, les taux convenus équivalent à un contrat de transport mais, toutefois, le taux réel est transparent et la possibilité de passer librement des contrats est supprimée dans la mesure où:

a) le "contrat" dépend de l'approbation du ou des transporteurs ferroviaires concurrents;

b) les transporteurs par eau ont le droit d'être partie à l'accord;

c) d'autres expéditeurs ont le droit de participer à l'accord avec le consentement du transporteur, avec ou sans le consentement de l'expéditeur qui a amorcé la négociation; et

d) certains autres expéditeurs ont le droit de contester l'accord en invoquant une discrimination injuste.

Considérations

La plupart des parties présentes à l'audience ont abordé la question des taux convenus. Aux yeux de certains, les taux convenus n'auront plus lieu d'être si les contrats confidentiels sont permis. Selon certains témoins, il faudra maintenir les dispositions relatives aux taux convenus pour les petits expéditeurs qui pourraient ne pas être en mesure de passer de contrats confidentiels.

Il a également été question à maintes reprises du paragraphe 32(2) de la *Loi sur les transports*. Pour la plupart des parties, il est inacceptable d'obliger des transporteurs con-

and to encourage, inter-modal competition and it gives the railway a pricing tool to meet truck competition. However, the commercial incentive to resort to agreed charges diminished greatly following the enactment of the *National Transportation Act* in 1967, which gave the railways greater latitude in determining rates and thereby greater latitude to respond to inter-modal competition.

The mechanics of the agreed charge are set out in subsection (1) through (12) of section 32 of the *Transport Act*. Under this section, an agreed charge is analogous to a transportation contract; however, the effective rate is transparent and freedom of contract is abrogated to the extent that:

(a) the "contract" is contingent on the concurrence of the competing rail carrier(s);

(b) water carriers have a right to opt into the agreement;

(c) other shippers have the right to opt into the agreement with the consent of the carrier, presumably irrespective of the wishes of the shipper who commenced the negotiation;

(d) certain other shippers have the right to contest the agreement under the heading of unjust discrimination.

Considerations

Most parties present at the hearing addressed the question of agreed charges. There was some doubt as to the continued relevance of the agreed charges should confidential contracts be permitted. It was felt, by some, that there would be a continuing need for agreed charge provisions for smaller shippers who might be unable to obtain confidential contracts.

There was also considerable discussion of section 32(2) of the *Transport Act*. Most parties found the requirement of competing carriers to agree, in the making of an agreed charge, to be

currents à s'entendre pour établir un taux convenu. En effet, le libellé du paragraphe 32(2) va beaucoup plus loin que celui de l'article 279 de la *Loi sur les chemins de fer*, selon lequel "les compagnies de chemin de fer (...) peuvent convenir d'instituer et percevoir des taux communs (...)". Cela s'explique peut-être par la conjoncture économique prévalant à l'époque où la *Loi sur les transports* a été adoptée et par les principes sous-jacents de la *Loi sur le National-Canadien et le Pacifique-Canadien*, aux termes de laquelle les deux principales compagnies ferroviaires devaient collaborer à la prestation des services ferroviaires. À notre avis, ce libellé ne reflète pas exactement la situation actuelle de CN et de CP. Selon nous, il n'est plus nécessaire de les obliger à s'entendre sur des taux convenus et les transporteurs devraient pouvoir se livrer concurrence sur le plan des taux contractuels s'ils le désirent.

En outre, le paragraphe 32(1) de la *Loi sur les transports* semble limiter l'application de la *Loi sur les chemins de fer* aux taux convenus par la phrase suivante: "Nonobstant toute disposition de la *Loi sur les chemins de fer* (...)". En vertu de cette clause, les articles 276, 277 et 278 de la *Loi sur les chemins de fer* ne s'appliquent pas, semble-t-il, aux taux convenus. Même si nous examinons ces articles plus loin, nous estimons que les articles de la *Loi sur les chemins de fer* portant sur les taux minimums et maximums devraient également s'appliquer aux taux convenus.

Discussion

Par conséquent, nous recommandons que la méthode des taux convenus soit autorisée sous réserve des dispositions susmentionnées de la *Loi sur les chemins de fer*. À cette fin, il faudra abroger la clause dérogatoire des paragraphes 32(1) et 32(2) de la *Loi sur les transports*. En même temps, la méthode de taux convenus sera assujettie à l'article 279 de la *Loi sur les chemins de fer*, ce qui rendra facultative la participation à la méthode des taux convenus.

Nous tenons à souligner que la méthode des taux convenus est moins utilisée pour établir le prix des services ferroviaires depuis l'adoption de la *Loi nationale sur les transports* en 1967. Au départ, cette méthode a perdu de l'intérêt en raison des dispositions moins strictes de la *Loi sur les chemins de fer*, modifiée en 1967, en vertu

objectionable. Indeed, the wording contained in section 32(2) far exceeds the wording contained in section 279 of the *Railway Act* whereby "railway companies ... may agree upon and charge common rates ...". This was perhaps due to the economic conditions of the times in which the *Transport Act* was originally passed and to the philosophy of *The Canadian National-Canadian Pacific Act*, which ordered the two major railways to co-operate in the provision of rail services. We do not believe that this wording accurately reflects the present situation with CN and CP. We believe that the requirement to concur on agreed charges is no longer necessary and the carriers should be able to engage in contract rate competition if they choose.

Furthermore, section 32(1) of the *Transport Act* appears to limit the applicability of the *Railway Act* to agreed charges by the statement "Notwithstanding anything in the *Railway Act* ...". This appears to exclude the application of sections 276, 277 and 278 of the *Railway Act* to agreed charges. Although we will discuss these sections later, we believe that these sections of the *Railway Act* respecting minimum and maximum rates should also apply to agreed charges.

Discussion

Accordingly, we recommend that agreed charges be made subject to the aforesaid provisions of the *Railway Act*. This can be accomplished by removing the "notwithstanding" clause in 32(1) and by removing section 32(2) of the *Transport Act*. At the same time, agreed charges would become subject to section 279 of the *Railway Act* thereby making the collective setting of agreed charges permissive.

We would like to emphasize that agreed charges have diminished in importance as a method of pricing railway services since the passage of the *National Transportation Act* in 1967. Initially, the decline resulted from the more permissive provisions of the *Railway Act*, as amended in 1967, which did not prevent a

de laquelle une compagnie ferroviaire pouvait publier un taux s'appliquant au mouvement de plus d'un chargement complet. La méthode des taux convenus est donc devenue moins intéressante puisqu'elle prévoit la publication des tarifs en fonction d'un chargement unique, avec un pourcentage garanti d'expédition. Aux termes de la *Loi sur les chemins de fer*, les taux multiples relatifs aux chargements complets et aux trains complets, où les expéditeurs désignés et le volume de marchandises garanti sont stipulés, sont autorisés. La méthode des taux convenus a été moins utilisée en raison d'autres facteurs, notamment le gel des tarifs-marchandises, la loi anti-inflation des années 1970 et l'inflation galopante qui a marqué le début de cette décennie. Tous ces facteurs ont rendu la méthode des taux convenus moins intéressante, tout d'abord pour les expéditeurs puis pour les chemins de fer.

Le tableau ci-dessous décrit la baisse importante enregistrée dans l'utilisation des taux convenus de 1967 à aujourd'hui.

PARTICIPATION DES EXPÉDITEURS À LA MÉTHODE DES TAUX CONVENUS

Année	Total des taux convenus en vigueur	Nombre d'expéditeurs participants
1967	1 597	2 947
1968	1 459	3 113
1969	1 352	2 958
1970	1 175	2 333
1971	1 099	2 171
1972	1 031	2 104
1973	963	2 125
1974	899	2 092
1975	503	1 772
1976	295	1 479
1977	275	1 509
1978	267	1 543
1979	247	1 514
1980	288	1 502
1981	277	1 539
1982	193	1 520
1983	176	1 480
1984	184	1 479

Source: Direction de l'exploitation et des tarifs de la Commission canadienne des transports.

railway from publishing a rate covering the movement of more than one carload. This change diminished the attractiveness of agreed charges which must be published on a single carload basis with a percentage of shipment commitment. Under the *Railway Act*, multiple carload and trainload rates specifying named shippers and tonnage commitments are permitted. Additional factors have reduced the use of agreed charges including the freight rate freeze, the anti-inflation legislation of the 1970's and the extreme inflation incurred at the beginning of the decade. These factors have reduced the attractiveness of agreed charges, first to the shippers and second to the railway.

The table below illustrates the significant decline in agreed charges from 1967 to the present time.

AGREED CHARGES AND PARTICIPATING SHIPPERS

Year	Total Agreed Charges in Effect	No. of Participating Shippers
1967	1597	2947
1968	1459	3113
1969	1352	2958
1970	1175	2333
1971	1099	2171
1972	1031	2104
1973	963	2125
1974	899	2092
1975	503	1772
1976	295	1479
1977	275	1509
1978	267	1543
1979	247	1514
1980	288	1502
1981	277	1539
1982	193	1520
1983	176	1480
1984	184	1479

Source: Traffic and Tariffs Branch, Canadian Transport Commission.

Conclusions

Compte tenu de ce qui précède, voici nos conclusions:

a) Les compagnies ferroviaires et les expéditeurs devraient avoir le droit de participer à la méthode des taux convenus.

b) L'article 32 de la *Loi sur les transports*, eu égard aux chemins de fer, devrait être assujetti aux dispositions de la *Loi sur les chemins de fer*.

c) Le paragraphe 32(2) de la *Loi sur les transports* devrait être abrogé.

d) La clause dérogatoire du paragraphe 32(1) de la *Loi sur les transports* devrait être abrogée.

4. LA PROCÉDURE DE PLAINTE ET D'APPEL

Faut-il maintenir sous sa forme actuelle la procédure de plainte et d'appel relative aux activités de tarification des compagnies ferroviaires?

Cadre juridique

La procédure de plainte et d'appel actuellement en vigueur découle des dispositions des articles 276 à 278 de la *Loi sur les chemins de fer* et de l'article 23 de la *Loi nationale sur les transports*. Nous examinons tour à tour ces diverses dispositions dans les pages suivantes.

a) Réglementation des taux minimums

Le taux de transport minimum pour toutes les marchandises, sauf indication contraire, est défini à l'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer*, que voici:

276.(1) Sauf dispositions différentes de la présente loi, tous les taux de transport de marchandises doivent être compensatoires; et la Commission peut sommer la compagnie qui émet un tarif-marchandises de lui communiquer, lors du dépôt du tarif ou à toute autre époque, tous renseignements

Conclusions

Considering the above we conclude that:

(a) railways and shippers should have the ability to continue to participate in agreed charges;

(b) section 32 of the *Transport Act*, with respect to the railway mode, be subjected to the provisions of the *Railway Act*;

(c) section 32(2) of the *Transport Act* should be repealed;

(d) the "notwithstanding" clause of section 32(1) of the *Transport Act* should be repealed.

4. THE COMPLAINT AND APPEAL PROCESS

Should the complaint and appeal process with respect to railway pricing activities, continue in the present form?

Legal Framework

The present complaint and appeal process arises from the provisions of sections 276-278 of the *Railway Act* and section 23 of the *National Transportation Act*. These provisions are dealt with sequentially in the following.

(a) Minimum Rate Regulation

The minimum level for all freight rates, unless otherwise stipulated, is set out in section 276 of the *Railway Act* which states:

276.(1) Except as otherwise provided by this Act all freight rates shall be compensatory; and the Commission may require the company issuing a freight tariff to furnish to the Commission at the time of filing the tariff or at any time, any information required by the Commission to establish

exigés par la Commission pour établir que les taux figurant dans ce tarif sont compensatoires.

(2) Un taux de transport des marchandises est réputé compensatoire quand il dépasse le coût variable du mouvement du trafic en cause tel que l'a déterminé la Commission.

L'article stipule ensuite que lorsqu'elle détermine le coût variable de tout mouvement de trafic, aux fins du présent article et de l'article 277, la Commission doit tenir compte des règlements qui s'appliquent à la détermination des coûts variables. En outre, pour calculer les frais d'immobilisations, il faut dans tous les cas utiliser les frais d'immobilisations approuvés par la Commission pour Canadien Pacifique.

En vertu de l'article 277, la Commission peut rejeter tout taux qu'elle estime n'être pas compensatoire. La Commission doit mener une enquête au sujet d'un taux contesté, comme le prévoit le paragraphe 277(2), que voici:

Lorsque la Commission reçoit, par plainte ou autrement, des renseignements contenant une preuve *prima facie* qu'un taux de transport de marchandises indiqué dans un tarif déposé à la Commission n'est pas compensatoire, elle doit mener une enquête pour déterminer si ce taux est compensatoire et, dans tout autre cas, la Commission peut, de son propre chef, mener une telle enquête.

b) Réglementation des taux maximums

Selon le principe général de l'article 278 de la *Loi sur les chemins de fer*, si on constate qu'un expéditeur de marchandises est captif -- c'est-à-dire qu'il n'existe pas pour lui d'autres services efficaces et concurrentiels de transport en commun -- ou s'il n'est pas satisfait du taux de transport qu'il doit payer pour ses marchandises, après avoir négocié avec la compagnie ferroviaire pour faire modifier ce taux, il peut demander à la Commission de déterminer quelles seraient les limites entre lesquelles se situerait probablement un nouveau taux s'il était fixé par la Commission conformément à cet article. S'il le désire, après avoir été informé par la Commission des limites probables entre

that the rates contained in the tariff are compensatory.

(2) A freight rate shall be deemed to be compensatory when it exceeds the variable cost of the movement of the traffic concerned as determined by the Commission.

The section goes on to state that, when the Commission determines the variable cost for movements under this section or section 277, it shall have regard for the regulations which are relevant in the determination of variable costs. Furthermore, in calculating the cost of capital, the rate approved by the Commission for Canadian Pacific shall be used in all cases.

Section 277 states that the Commission has the power to disallow any rate which is determined not to be compensatory. Subsection 277(2) sets out the Commission's responsibility with respect to an inquiry concerning a disputed rate:

Where the Commission receives information by way of a complaint or otherwise containing *prima facie* evidence that a freight rate shown in a tariff filed with the Commission is not compensatory, the Commission shall conduct an investigation to determine if such rate is compensatory, and in any other case the Commission may, of its own motion, conduct such an investigation.

(b) Maximum Rate Regulation

The general scheme of section 278 of the *Railway Act* is that, if a shipper of freight is found to be captive -- that is a shipper for whom there is no alternative, effective and competitive service by a common carrier, is dissatisfied with the freight rate he has to pay, after he has negotiated with the railway for adjustment of the rate, he may apply to the Commission for determination of the probable range within which a new rate would fall if it were to be fixed by the Commission in accordance with that section. At his option, the shipper, after receiving the probable range from the Commission, may apply to have a rate fixed by the Commission and its use by the captive

lesquelles ce taux se situerait, l'expéditeur peut demander à la Commission de fixer un taux dont l'utilisation par l'expéditeur captif doit être conforme aux différents termes et conditions de l'article 278 mais, en général, un taux fixé sera égal au coût variable du transport des marchandises plus un montant égal à 150% de ce coût.

Pour déterminer le "coût variable du transport des marchandises", la Commission doit tenir compte de quatre facteurs, à savoir les règlements pertinents, les frais d'immobilisations approuvés pour CP, le coût du transport en fonction d'un chargement de 30 000 livres et le parcours le moins coûteux.

Une fois le tarif fixé par la Commission, l'expéditeur a 30 jours, à partir du moment où la Commission l'informe de ce taux, pour conclure par écrit avec une compagnie de chemin de fer un engagement relatif à l'expédition des marchandises en cause conformément au taux fixé (paragraphe 278(4)). Un expéditeur qui conclut un tel engagement est tenu d'expédier toutes les marchandises en cause par chemin de fer pendant un an et aussi longtemps par la suite que le taux établi demeure en vigueur (paragraphe 278(5)). Cependant, après un an, la Commission peut modifier le taux si elle est convaincue que le coût variable a changé; en outre, l'expéditeur peut aviser la Commission et la compagnie ferroviaire en cause qu'il ne veut plus être lié par l'accord, et la Commission, si elle est convaincue que l'expéditeur dispose d'un autre service efficace et concurrentiel de transport en commun, peut, à la demande d'une compagnie de chemin de fer, annuler le prix fixé (paragraphe 278(8)).

Si l'expéditeur n'achemine pas toutes les marchandises en question par chemin de fer ou s'il omet de communiquer à la Commission les renseignements nécessaires pour prouver que les marchandises ont bien été expédiées par chemin de fer, la Commission peut annuler le taux fixé (paragraphe 278(6)). Lorsqu'un taux est annulé, une compagnie de chemin de fer peut recouvrer de l'expéditeur, pour toutes les marchandises expédiées au taux fixé, la différence entre le taux maximum et celui en vigueur avant l'établissement du taux maximum (paragraphe 278(7)). La compagnie a également droit à des dommages équivalant à 10% du taux maximum, pour toutes les marchandises qui

shipper must be in accordance with each of the terms and conditions of section 278, but broadly speaking, a fixed rate would be equal to the variable cost of the carriage of the freight plus an amount equal to 150 per cent of that cost.

In determining the "variable cost of the carriage of the goods", the Commission must have regard to four factors, namely, any relevant regulation, the cost of capital approved for CP, the cost of carriage based upon a 30,000 pound carload and the lowest cost rail routing.

Once the Commission has fixed the rate, the shipper has 30 days from the time the Commission notifies him of this rate to enter into a written undertaking with the railway to ship the freight in question under the fixed rate (section 278(4)). A shipper who enters into such an agreement is under an obligation to ship all freight concerned by rail for a period of one year and for so long thereafter as the rate remains in force (section 278(5)). However, after one year, the Commission may adjust the rate if it is satisfied there was a change in variable costs; as well, the shipper may give notice to the Commission and the railways involved that he no longer wants to be bound by the agreement, and the Commission, if it is satisfied that there is an alternative, effective and competitive service available to the shipper, may, upon application of a railway company, cancel the fixed rate (section 278(8)).

If the shipper fails to send all the goods in question by rail, or the shipper fails to provide the information necessary to verify that all the traffic was shipped by rail, the Commission may cancel the fixed rate (section 278(6)). When so cancelled, a rail company may recover from the shipper for all goods shipped under the fixed rate, the difference between the maximum rate and the rate under which the traffic would have moved before the maximum rate was set (section 278(7)). The company also has the right to damages equal to ten per cent of the maximum rate for all goods which were not shipped as agreed to by the shipper in the written undertaking (section 278(7)). There has, to the

n'ont pas été expédiées conformément aux dispositions de l'engagement écrit pris par l'expéditeur (paragraphe 278(7)). Jusqu'ici, une seule requête a été présentée en vertu de cet article; la Commission n'a pas déterminé les limites probables dans lesquelles se situerait le nouveau taux puisque le requérant n'a pas pu prouver qu'il constituait une "clientèle captive" (affaire *Domtar Ltd. c. CP et CN*, décision du C.T.C.F., 6 septembre 1978).

c) Procédure spéciale d'appel et d'enquête

Le principe de l'égalité des taxes a été retiré de la *Loi sur les chemins de fer* en 1967. La *Loi nationale sur les transports* a eu pour effet d'abroger plusieurs articles de la *Loi sur les chemins de fer* relatifs à la discrimination injuste et déraisonnable -- S.R.C. 1952, c. 234, art. 317, par. 319(3), 320(1), art. 322 à 324, et 328 -- lesquels ont été remplacés par l'article 23 de la *Loi nationale sur les transports*.

Contrairement aux dispositions précédentes de la *Loi sur les chemins de fer* relatives à la "discrimination injuste", l'article 23 de la *Loi nationale sur les transports* s'applique à tous les modes de transport relevant de la compétence de la Commission. Jusqu'ici, cependant, l'article 23 a été invoqué, au sujet de taux qui nuisaient à l'intérêt public, uniquement à l'égard du transport par chemin de fer. Voici le libellé du paragraphe en question:

> (2) Lorsqu'une personne a lieu de croire
>
> a) que toute action ou omission d'un transporteur ou de deux transporteurs ou plus, ou
>
> b) que l'effet de l'établissement d'un taux par un ou plusieurs transporteurs en conformité de la présente *loi* ou de la *Loi sur les chemins de fer* après le 19 septembre 1967,
>
> peut nuire à l'intérêt public en ce qui concerne les taxes ou les conditions du transport à l'intérieur, à destination ou en provenance du Canada, cette personne peut demander à la Commission l'autorisation d'interjeter appel de l'action, de l'omission ou du taux et la Commission, si elle est convaincue que la demande est, de prime

present, been one application under this section; a probable range of rates was not determined by the Commission as the Applicant failed to demonstrate "captivity": *Domtar Ltd. v. CP Rail and CN Rail*, decision of R.T.C., Sept. 6, 1978.

(c) Special Appeal and Investigation

The concept of equality of tolls was removed from the *Railway Act* in 1967. The *National Transportation Act* repealed several sections of the *Railway Act* pertaining to undue and unreasonable discrimination -- R.S.C. 1952, c. 234, section 317, 319(3), 320(1), 322-24, 328 -- and enacted section 23 of the *National Transportation Act* in their stead.

Unlike the previous "undue discrimination" provisions of the *Railway Act*, section 23 of the *National Transportation Act* applies to all of the modes of transport over which the Commission has jurisdiction. To date, however, no section 23 case, relative to rates prejudicial to the public interest, has been made concerning a mode of transport other than railway. This section states:

> (2) Where a person has reason to believe
>
> (a) that any act or omission of a carrier or of any two or more carriers, or
>
> (b) that the effect of any rate established by a carrier or carriers pursuant to this *Act* or the *Railway Act* after the 19th day of September 1967,
>
> may prejudically affect the public interest in respect of tolls for, or conditions of, the carriage of traffic within, into or from Canada, such person may apply to the Commission for leave to appeal the act, omission or rate, and the Commission shall, if it is satisfied that a *prima facie* case has been made, make such investigation of the

abord, bien fondée, doit faire l'enquête qu'elle estime justifiée sur l'action, l'omission, le taux ou son effet.

Selon la définition de cet article, l'intérêt public auquel peuvent nuire l'action, l'omission, le taux ou son effet, comprend, sans restreindre sa portée générale, l'intérêt public défini en vertu de la Politique nationale des transports prévue à l'article 3 de la *Loi nationale sur les transports*. Outre ce renvoi général à l'article 3, deux autres paragraphes se retrouvent également à l'article 23, où l'on décrit les facteurs dont doit tenir compte la Commission dans le cadre de son enquête. En vertu de l'article 3, la Commission doit tenir compte, entre autres, des facteurs suivants:

a) Si les taxes ou conditions spécifiées pour le transport de marchandises au taux ainsi établi sont telles qu'elles entraînent

(i) un désavantage injuste excédant celui qui peut être considéré comme inhérent au lieu ou au volume du trafic, à l'échelle des opérations y afférentes ou au genre de trafic ou de service en question, ou

(ii) un obstacle excessif à l'échange des denrées entre des points au Canada ou un découragement déraisonnable du développement des industries primaires ou secondaires ou du commerce d'exportation dans toute région du Canada ou en provenant, ou du mouvement de denrées passant par des ports canadiens;.

En vertu du sous-alinéa (i), la Commission ne doit pas s'en tenir uniquement aux écarts de taux dûs à des conditions précises pour déterminer si cet écart nuit à l'intérêt public. Lorsque la condition relative à l'égalité des taxes a été abrogée de la *Loi sur les chemins de fer*, l'entrée en vigueur de taux différents pour différents expéditeurs a été inévitable. La responsabilité de la Commission se limitait aux enquêtes sur les cas présumés contraire à l'intérêt public.

act, omission or rate and the effect thereof, as in its opinion is warranted.

The public interest, to which the act, omission or effect of a rate must be prejudicial, is stated to include, but is not restricted to, the public interest as defined by the National Transportation Policy of section 3 of the *National Transportation Act*. In addition to this general reference to the whole of section 3, two of its subsections appear again in section 23 as factors which the Commission must take into consideration as part of any investigation. Section 3 states that the Commission shall consider among other things:

(a) Whether the tolls or conditions specified for the carriage of traffic under the rate so established are such as to create

(i) an unfair disadvantage beyond any disadvantage that may be deemed to be inherent in the location or volume of the traffic, the scale of operation connected therewith or the type of traffic or service involved, or

(ii) an undue obstacle to the interchange of commodities between points in Canada or an unreasonable discouragement to the development of primary or secondary industries or to export trade in or from any region of Canada or to the movement of commodities through Canadian ports;.

Item (i) directs the Commission to look beyond those differences in rates due to specific conditions when determining if a rate differential is prejudicial to the public interest. When the requirement for equality of tolls was removed from the *Railway Act*, different rates for different shippers were unavoidable. The Commission's responsibilities were to investigate only alleged prejudicial situations.

Au sujet du pouvoir de la Commission de prendre des mesures à l'égard d'une omission, d'une action, d'un taux ou de son effet si elle estime qu'il nuit à l'intérêt public, l'article 23 stipule également ceci:

> (4) Si la Commission, après une audition, conclut que l'action, l'omission ou le taux qui fait l'objet de l'appel nuit à l'intérêt public, elle peut, nonobstant la fixation d'un taux en conformité de l'article 278 de la *Loi sur les chemins de fer* mais en tenant compte des articles 276 et 277 de ladite loi, rendre une ordonnance sommant le transporteur de supprimer la cause du préjudice dans les taxes ou conditions pertinentes spécifiées pour le transport ou telle autre ordonnance qu'elle considère convenir aux circonstances ou elle peut faire un rapport à ce sujet au gouverneur en conseil aux fins de faire prendre toute mesure jugée appropriée.

En résumé, l'article 23 de la *Loi nationale sur les transports* prévoit un mécanisme général d'appel qui s'ajoute aux dispositions précises de contrôle des taux de la *Loi sur les chemins de fer* ou de la *Loi sur les transports*. En vertu de cette disposition générale concernant l'intérêt public, la Commission doit tout d'abord être convaincue que la demande est, de prime abord, fondée et dans ce cas, elle doit faire une enquête au sujet de cette plainte. Même si la loi prévoit clairement une série de mesures à prendre, les *Règles générales de la C.C.T.* ont été modifiées en mai 1983 pour entrer en vigueur au 1er septembre de la même année, en vue d'y intégrer les articles relatifs à la procédure d'appel spéciale conformément à l'article 23 (C.R.C., chap. 1142, mod. par DORS/83-448). La modification des *Règles générales* avait pour objet de faciliter la procédure en quatre étapes prévue par la *Loi nationale sur les transports*.

Considérations

La plupart des parties à l'enquête ont recommandé le maintien de l'article 23 de la *Loi nationale sur les transports* ou d'une version modifiée de celui-ci. Bon nombre d'expéditeurs ont critiqué la procédure actuelle prévue en

With respect to the Commission's authority to correct any omission, act or effect of a rate it finds prejudicial to the public interest, section 23 also states:

> (4) If the Commission, after a hearing, finds that the act, omission or rate in respect of which the appeal is made is prejudicial to the public interest, the Commission may, notwithstanding the fixing of any rate pursuant to section 278 of the *Railway Act* but having regard to sections 276 and 277 of that Act, make an order requiring the carrier to remove the prejudicial feature in the relevant tolls or conditions specified for the carriage of traffic or such other order as in the circumstances it may consider proper, or it may report thereon to the Governor in Council for any action that is considered appropriate.

In summary, section 23 of the *National Transportation Act* provides a general route of appeal over and above the specific rate control provisions of the *Railway Act* or the *Transport Act*. Under this general public interest provision, the Commission must first satisfy itself that the applicant has a *prima facie* case, and if it does, it must then conduct an investigation of the complaint. While the legislation clearly envisages a number of steps, the *C.T.C. General Rules* were amended in May of 1983 to come into effect on September 1 of that year, incorporating procedural sections pertaining to a Special Appeal pursuant to section 23: C.R.C., c. 1142 as am. SOR/83-448. The intent of the amendment to the *General Rules* was to expedite the four-stage process envisaged by the *National Transportation Act*.

Considerations

Most parties to the inquiry supported the retention of either section 23 of the *National Transportation Act*, or a modified version thereof. The current process under section 23 was criticized by many shippers as being too

vertu de l'article 23 parce qu'elle entraîne beaucoup de frais et de formalités ainsi que de longs délais, avec peu de chances de succès, étant donné les ressources restreintes des petits expéditeurs.

Jusqu'ici, 35 demandes ont été présentées à la Commission en vertu de l'article 23, dont 10 ont été déclarées non fondées de prime abord et 14 ont fait l'objet d'une médiation ou d'une négociation, ou ont été retirées. Compte tenu des critiques adressées contre la procédure, en 1980, on a mis sur pied une procédure officieuse de médiation dans le but de tirer les choses au clair et d'en arriver à une solution équitable sans recourir automatiquement à la procédure plus officielle que prévoit cet article. Entre 1980 et 1985, le personnel de la Commission s'est occupé de six procédures de médiation, dont quatre ont permis d'éviter au plaignant de prendre d'autres mesures. En plus de mettre sur pied la procédure de médiation, la Commission a publié de nouvelles *Règles générales* en vue de supprimer les délais inutiles de la procédure aux termes de l'article 23, en prévoyant un délai très strict pour chaque étape du processus.

La plupart des parties qui ont traité précisément de la question de la médiation ont recommandé le maintien du processus actuel -- une procédure simple où les parties en cause peuvent demander l'aide de la Commission pour résoudre les questions en litige. Plusieurs parties à l'enquête, cependant, ont estimé qu'il faut permettre aux expéditeurs d'avoir recours à la procédure d'arbitrage officielle, en vertu de laquelle l'arbitre va prendre position pour l'une des parties et rendre une décision finale.

Certains expéditeurs ont également parlé de la question de réparation lorsqu'ils ont témoigné devant la Commission. Selon eux, si un expéditeur peut prouver, et convaincre la Commission, qu'un taux ou une condition de transport a nui à l'intérêt public ou qu'il est injuste pour certaines raisons, il devrait être dédommagé de sa perte.

Discussion

Voici donc nos recommandations au sujet de la procédure de plainte et d'appel.

costly, cumbersome and lengthy with little chance for success, given the limited resources of smaller shippers.

To date, thirty-five section 23 applications have been filed with the Commission, of which ten were denied at the *prima facie* stage and fourteen were mediated, negotiated or withdrawn. In recognition of the criticisms of the section 23 process, in 1980, the informal mediation process was introduced with a view to clarifying the issue and hopefully bringing about an equitable solution without the need to initiate the more formal procedures under this section. Between 1980 and 1985, six mediation proceedings were conducted by Commission staff, four of which resulted in the avoidance of further action by the complainant. In addition to instituting mediation proceedings, the Commission issued new *General Rules* which were designed to eliminate unnecessary delays in the section 23 procedure, by confining each step in the process to a strict time limit.

Most parties, that specifically addressed the issue of mediation, favoured the retention of the process "as is" -- as an informal process in which parties may seek the assistance of the Commission in resolving matters under dispute. Several parties to the inquiry, however, felt that more formalized arbitration procedures should be available to shippers, wherein the arbitrator would choose one party's final position and that decision would be binding.

The issue of reparations was also discussed by certain shippers in their presentations to the inquiry. It was felt that if a shipper could prove, to the satisfaction of the Commission, that a rate or condition of carriage was prejudicial to the public interest, or unjust in some way, that shipper should be recompensed for his loss.

Discussion

With respect to the complaint/appeal process, we therefore recommend the following.

Médiation

À notre avis, il est important de conserver le processus de médiation grâce auquel les expéditeurs ou les transporteurs peuvent demander sans formalités l'aide de la Commission pour résoudre une question en litige. Dans ce processus, la Commission n'intervient qu'à titre de médiateur et ne participe pas activement aux négociations entre les parties. Les opinions de la Commission n'engagent nullement les parties.

L'un des avantages de ce processus est son caractère officieux et sa souplesse. À notre avis, pour conserver ces avantages, il faut maintenir le processus de médiation sous sa forme actuelle, comme l'ont recommandé la plupart des parties qui ont comparu devant nous. Nous convenons avec ces dernières qu'il est inutile d'insérer cette procédure dans la loi, puisqu'elle est purement facultative pour l'expéditeur comme pour la compagnie ferroviaire et que les actions de la Commission n'ont aucun caractère obligatoire.

Article 23

La plupart des critiques adressées à l'égard de l'article 23 ont davantage porté sur la procédure prévue aux termes de cet article que sur son fond. Par le passé, l'article 23 s'est révélé un recours utile pour les expéditeurs qui ont pu prouver qu'un taux, une condition ou une action donnée d'un transporteur nuisait à l'intérêt public.

Par conséquent, nous estimons qu'il faudrait conserver cet article, en y apportant des modifications afin d'accélérer la procédure qui en découle.

Premièrement, nous recommandons de supprimer la condition selon laquelle le requérant doit prouver le bien-fondé de sa demande pour que la Commission l'autorise à interjeter appel et décide de faire une enquête sur l'action, l'omission ou le taux qui fait l'objet de la requête. En supprimant cette étape, on permettra à la Commission d'examiner directement le bien-fondé des questions soulevées dans la plainte. Les demandes d'appel pourront donc être examinées plus rapidement puisque la procédure comportera une étape de moins.

En outre, nous recommandons de préciser dans l'article 23 que la Commission pourra

Mediation

We see a definite value in retaining the mediation process whereby shippers or carriers are able to seek the assistance of the Commission on an informal basis in an effort to resolve a matter under dispute. In this process, the Commission is present as a mediator only and takes no active part in the negotiations between the parties. The Commission's views are not binding in any way on the parties.

One of the values of this process is its informality and flexibility. This is best preserved, in our view, by retaining the mediation process in its present form -- something supported by most parties who appeared before us. We agree with the majority of parties addressing this issue that there is no need to enshrine this process in legislation since it is purely voluntary on the part of both shipper and railway and there is no binding effect to the Commission's actions.

Section 23

Most of the criticism directed at section 23 has been aimed at the process under that section rather than its substance. Section 23 has, in the past, provided a means of recourse for shippers who have demonstrated that a particular rate, condition or action of a carrier is prejudicial to the public interest.

Accordingly, we believe that this section should be retained, but that some modifications should be made to it in order to expedite proceedings associated therewith.

The first change that we recommend is the elimination of the requirement that a *prima facie* case be established before the Commission may grant leave to appeal and proceed to investigate the act, omission or rate which is the subject of the application. Elimination of this stage of the proceeding would allow the Commission to move directly to considering the merits of the issues raised in the complaint. This would eliminate one procedural step in such applications and allow for more expeditious disposition of appeals.

We would further recommend that section 23 should explicitly allow for the hearing,

choisir entre une audience publique ou une étude de dossiers selon la complexité et la nature d'une enquête donnée. Cette méthode présentera deux avantages. Premièrement, elle permettra à la Commission d'examiner rapidement et à moindres frais les appels qui sont actuellement rejetés s'ils ne sont pas fondés de prime abord -- ceux de moindre importance. Deuxièmement, il sera possible de recourir à une procédure moins onéreuse que celle de l'audience publique si les conditions le permettent.

Enfin, au sujet de l'article 23, nous estimons qu'il faut conserver le facteur de l'intérêt public. Plusieurs parties ont déclaré au cours de l'enquête qu'il était difficile à certains expéditeurs, surtout les petits, de faire coïncider leurs intérêts et ceux du public. Cependant, il vaut mieux, selon nous, examiner ce genre de plainte dans le cadre d'une procédure distincte visant à tenir compte des intérêts particuliers, au lieu d'essayer de reformuler un article conçu pour examiner les questions d'intérêt public.

Règlement des différends concernant les taux commerciaux

Bon nombre de témoins et intervenants ont recommandé d'adopter une autre méthode légale de règlement des différends touchant les taux. Ils appuient l'adoption d'une disposition simplifiée, différente de l'article 23, laquelle avantagera le petit expéditeur local qui se heurte à des obstacles financiers et commerciaux lorsqu'il veut invoquer l'article 23 de la *Loi nationale sur les transports*. En outre, il est difficile de faire cadrer les divergences et les préoccupations des transporteurs ou des expéditeurs locaux avec la norme générale relative à l'intérêt public. Même si les intérêts commerciaux particuliers d'un expéditeur et d'un transporteur peuvent constituer un aspect de l'intérêt public, un contrat de transport précis ne touche peut-être pas suffisamment l'intérêt public pour y nuire. Néanmoins, le contrat de transport passé entre les parties peut avoir d'importantes répercussions d'ordre commercial, ce qui exige un règlement efficace, rapide et définitif.

L'article 23 de la *Loi nationale sur les transports* est devenu le moyen légal traditionnel de régler les différends entre les transporteurs ferroviaires et les expéditeurs au sujet des taux. Cette méthode repose sur

required therein, to be either a public hearing or a file hearing depending upon the complexity and nature of a particular application. This would have two advantages. First, it would allow the Commission to deal expeditiously and inexpensively with the type of appeals that are now disposed of at the *prima facie* stage -- those of little merit. Secondly, it would provide for the option of a less expensive process than that associated with a public hearing in appropriate circumstances.

Finally, with regard to section 23, we are of the view that the public interest component should be retained. Several parties indicated during the inquiry that it was difficult for certain shippers, especially smaller ones, to equate their interests with that of the public. However, we are of the view that these types of complaints are best dealt with under a separate process designed to consider private interests rather than trying to remodel a section designed to handle issues of general public interest.

Commercial Rate Dispute Resolution

Considerable support surfaced with respect to the adoption of an alternate statutory method for the resolution of rate disputes. The evidence supports the enactment of a simplified and different provision from section 23 which would benefit the small and local shipper who faces both financial and other commercial barriers to effectively invoking section 23 of the *National Transportation Act*. Moreover, local railway or shipper disagreements and concerns may not easily fit within the broad public interest standard. Although the private commercial interest of a shipper and carrier could constitute an element of the public interest, a specific contract of carriage may not sufficiently affect the public interest to such an extent as to be prejudicial thereto. Nevertheless, the contract of carriage between the parties may have considerable commercial implications requiring effective, speedy and final resolution.

Section 23 of *National Transportation Act* has become the traditional legal method for resolving rate disputes between rail carriers and shippers. This process employs extensive quasi-judicial procedures and standards. We recom-

d'importantes normes et procédures quasi judiciaires. Nous recommandons une autre procédure qui permettra de régler les différends concernant les taux dans des délais satisfaisants et des conditions avantageuses. Nous ne recommandons pas une double procédure, mais plutôt le choix entre deux méthodes parfaitement distinctes, à savoir: a) un expéditeur ou une autre personne peut invoquer l'article 23, ou b) l'une des parties au contrat de transport devrait pouvoir entamer une procédure de règlement des différends concernant les taux commerciaux en vertu d'une nouvelle disposition de la *Loi nationale sur les transports*.

mend an alternative procedure which should permit timely and beneficial resolution of rate disputes. We do not recommend dual procedures, but rather two mutually exclusive selection processes; namely: a) a shipper or other person may invoke section 23; or b) any parties to the contract of carriage should be able to initiate proceeding towards commercial rate resolution under a new provision of the *National Transportation Act*.

Dans ce genre d'affaires, il est essentiel que la personne responsable du règlement soit indépendante, objective et compétente en matière de transport ferroviaire. Par conséquent, nous recommandons de prévoir dans la *Loi* que le président de la Commission soit responsable de la sélection d'un commissaire chargé de régler le différend. Les pouvoirs de la personne nommée devraient se limiter à prendre position pour l'une ou l'autre des parties en cause. Elle n'aurait pas le pouvoir de modifier les arguments ou d'examiner ou trancher les questions de droit (ou de compétence). En limitant les pouvoirs de la personne nommée à la possibilité de choisir entre les positions finales adoptées par les parties, on continuera à encourager ces dernières à négocier de bonne foi et à s'efforcer de régler elles-mêmes leurs différends. La décision de l'arbitre devrait également être finale et obligatoire pour les parties. Enfin, toute la procédure devrait être terminée dans les quatre-vingt-dix (90) jours qui suivent le dépôt d'une demande de règlement d'un différend touchant des taux commerciaux.

In matters such as these, it is critical that the person discharging the settlement function be independent, impartial and experienced in railway transportation matters. Accordingly, we recommend that the law provide that the President of the Commission be responsible for the selection of a Commissioner to settle the disagreement. The power of the person appointed should be confined to the selection of one, or the other, of the final positions presented by the parties. No power should be granted to modify any position, or to consider or rule upon any questions of law (or jurisdiction). Confining the power of the person appointed to being able to select one of the final positions of the parties will continue to encourage parties to negotiate in good faith and attempt to reach their own resolution of disputes. The decision of the resolver should also be final and binding on each party. Finally, the entire proceeding should be completed within ninety (90) days from the filing of a request for commercial rate dispute resolution.

Réparation

Un grand nombre d'intervenants ont déploré le fait que les expéditeurs qui réussissent à prouver, en invoquant l'article 23, qu'un taux établi par un transporteur nuit à l'intérêt public, n'ont aucun moyen de recouvrer auprès du transporteur la partie du taux déclarée excessive. Il est difficile de justifier qu'un transporteur puisse conserver une somme qu'il a reçu à l'égard d'un taux établi par lui et que la Commission a déclaré contraire à l'intérêt public. Les transporteurs ont fait valoir qu'il est difficile de prévoir un système de rembourse-

Reparations

A large number of parties objected to the lack of a means whereby shippers, who are successful in demonstrating in a section 23 application that a rate established by a carrier is prejudicial to the public interest, may recover from the carrier the portion of the rate found to be prejudicial. It is difficult to find any justification for allowing a carrier to retain sums related to a rate it has established which has been determined to be prejudicial to the public interest. The carriers have raised arguments related to the difficulty of establishing an

ment convenable, mais ces difficultés ne sont certainement pas insurmontables, à notre avis.

Par conséquent, nous recommandons d'adopter une disposition législative prévoyant le remboursement de la partie des taux payés par les expéditeurs et déclarés ultérieurement contraires à l'intérêt public ou supérieurs aux taux établis lors du processus de règlement des différends. Cette disposition législative ne s'appliquerait qu'aux différends portant sur les augmentations de taux.

Le remboursement serait calculé à compter du jour où une requête aux termes de l'article 23 est déposée ou du jour où une demande officielle de règlement de différend est présentée. Pour dissuader les expéditeurs de présenter des requêtes sans importance, ces derniers devraient continuer à payer le taux établi par le transporteur en attendant le règlement de l'appel ou du différend. La partie de l'augmentation contestée devrait être versée à un compte en fiducie portant intérêt et non au transporteur. Le produit de ce compte serait alors distribué selon l'issue de la procédure d'étude de la requête ou de règlement du différend.

Contrats confidentiels

Selon nous, il ne faut pas prévoir de procédure d'appel à l'égard des contrats confidentiels s'ils sont permis, dans le mesure où les modalités du contrat on été approuvées d'un commun accord par les parties. Pour étayer cette thèse, la plupart des parties qui ont abordé la question ont déclaré que "lorsqu'on conclut un marché, il faut le respecter".

Expéditeurs captifs

Dans les divers mémoires qu'ils ont remis à la Commission, les groupes d'expéditeurs et ceux qui se considèrent comme en état de dépendance économique à l'égard du chemin de fer, ont été unanimes à demander un système d'appel efficace. Pour la majorité d'entre eux, l'article 278 de la *Loi sur les chemins de fer*, sous sa forme actuelle, n'offre aucune protection en matière de taux maximum, ni une base concrète sur laquelle fonder leur appel. Bon nombre d'entre eux sont d'avis que cet article est dépassé et inutile. Très peu d'expéditeurs peuvent se

appropriate refunding mechanism, but we certainly do not believe such difficulties are insurmountable.

Accordingly, we recommend that legislation be enacted to allow for refunds of the portion of rates paid by shippers and later found to be prejudicial to the public interest or in excess of those established by the dispute resolution process. These legislative provisions should apply only to situations involving disputes over rate increases.

The date from which calculation of refunds would commence should be the date on which a section 23 application is filed or on which formal application is made for dispute resolution. In order to avoid providing any incentive for shippers to launch applications of little merit, the rate established by the carrier should continue to be paid pending disposition of the appeal or resolution of the dispute. The portion of the increase in dispute should be paid into an interest-bearing trust account, and not to the carrier. The proceeds of this account would then be distributed upon completion of the application or resolution of the dispute in accordance with the results of the proceedings.

Confidential Contracts

With respect to whether there should be an appeal process on confidential contracts if they are permitted, insofar as the contracted terms and conditions are mutually agreed to, there should be no appeal mechanism provided. In support of this, most parties who addressed this issue felt that "When you make a bargain you should live with it".

Captive Shippers

Among the various submissions received, there was virtually unanimous support among both shipping interests and those who perceive themselves to be economically captive to the rail mode, for an effective appeal mechanism. The majority of submissions were of the opinion that section 278 of the *Railway Act*, as presently constituted, does not provide them with any protection, with respect to a maximum rate nor a realistic basis on which to base an appeal. There is a widespread perception that it is both outdated and useless. Few shipping interests

retrouver dans les dispositions de l'alinéa 278(3)c) relatives à la norme de poids de 30 000 livres, et la plupart d'entre eux ont demandé que l'on envisage de modifier cette norme pour mieux refléter le poids (contenu) réel des wagons de marchandises utilisés et le genre d'opérations ferroviaires effectivement employées. Les témoins n'ont guère présenté d'arguments et n'ont pas pu se mettre d'accord sur la façon de remplacer la marge de 150 % sur les coûts variables. Ils ont également vivement recommandé d'étendre et de modérer la définition de l'expéditeur "captif", en prévoyant de nouveaux critères plus réalistes s'appliquant à tous les groupes d'expéditeurs.

could relate to the "keyweight" provisions in section 278(3)(c) of 30,000 pounds and most requested that consideration be given to a change to reflect actual shipping (content) weights of freight cars used and a reflection of actual rail operations employed. There was little evidence, and no consensus, on an appropriate change to the 150 per cent markup over variable costs. There was also much support for a relaxation and liberalization of the definition of a "captive" shipper, allowing an updated and realistic basis open to all shipping interests.

À notre avis, par conséquent, le critère relatif à la détermination du taux de transport maximum pour un expéditeur qui est tributaire du chemin de fer, calculé en fonction des coûts variables d'un chargement de 30 000 livres et rajusté pour les expéditions d'un poids supérieur à 50 000 livres, est une méthode qui n'est ni pertinente, ni significative, ni utile pour établir de façon réaliste les taux d'un service ferroviaire.

We therefore are of the opinion that the criteria for the determination of a maximum freight rate for a shipper, who is captive to the rail mode, based on the variable costs of a 30,000 pound movement, with adjustments for shipping weights in excess of 50,000 pounds, is neither a relevant, meaningful nor a useful basis, for the realistic pricing of a railway service.

Pour un expéditeur captif, le taux de transport de marchandises qui peut lui permettre d'avoir accès à un marché donné est de la plus grande importance. Ainsi, le taux de transport maximum autorisé pour l'expéditeur est normalement déterminé par les facteurs concurrentiels du marché, lesquels n'ont aucun rapport avec une marge de bénéfice arbitraire par rapport aux coûts variables, s'appliquant à un volume qui n'a aucun rapport avec celui de ses expéditions réelles ni avec la méthode d'acheminement. Par conséquent, la méthode de calcul des taux fondée sur les dispositions prescrites à l'article 278 ne présente absolument aucun intérêt pour lui. C'est sans doute ce qui explique pourquoi, depuis 1967, le Comité des transports par chemin de fer n'a reçu qu'une seule demande visant à déterminer "quelles seraient les limites probables" dans lesquelles se situerait un taux maximum (l'*affaire Domtar*).

To a captive shipper, the freight rate which may allow him to penetrate a specific market is of greatest relevance to him. Thus, the maximum permissible freight rate to the shipper is normally determined by market competitive factors, which are totally unrelated to an arbitrary markup over variable costs, on a movement that has no relationship to the size of his actual shipments, nor the method by which they are handled. Accordingly, any rate determination based on the prescribed method of rate determination under section 278 is totally irrelevant to him. This probably is the explanation why, since 1967, there has only been a single application to the Railway Transport Committee to establish a "probable range" for a maximum rate. (The "*Domtar Case*").

Nous pensons avoir recommandé une procédure d'appel plus efficace à l'égard des taux, qui correspondra mieux aux besoins des expéditeurs, dans la procédure de règlement des différends concernant les taux commerciaux expliquée

We believe that we have recommended a more effective rate appeal mechanism, which will be more relevant to shipper requirements, in the Commercial Rate Dispute Resolution procedure previously described. Accordingly, we

précédemment. Par conséquent, nous recommandons l'abrogation de l'article 278 de la *Loi sur les chemins de fer*.

Conclusion

Compte tenu de ce qui précède, voici nos conclusions:

a) Il faudrait conserver le processus de médiation officieux sous sa forme actuelle.

b) Il faudrait modifier l'article 23 de la *Loi nationale sur les transports*, c'est-à-dire:

- il faudrait supprimer l'obligation de prouver le bien-fondé de la demande; et
- la Commission devrait être à même de choisir entre l'audience publique ou l'étude de dossiers au cours de son enquête, selon la complexité et la nature d'une requête donnée.

c) Il faudrait adopter une disposition prévoyant une nouvelle procédure de règlement des différends touchant les taux commerciaux, en vertu de laquelle un commissaire de la C.C.T. prendrait position pour l'expéditeur ou le transporteur, lesquels seraient liés par sa décision.

d) Il faudrait prévoir dans la *Loi* un système de réparation en cas de différends au sujet d'une augmentation de taux.

5. OBLIGATIONS DES TRANSPORTEURS PUBLICS

Les compagnies ferroviaires doivent-elles continuer à être tenues de remplir leurs obligations de transporteurs publics dans un nouveau milieu de réglementation?

Cadre juridique

Un transporteur public est défini comme toute personne qui, à titre de service public et

recommend the repeal of Section 278 of the *Railway Act*.

Conclusion

In light of the above we conclude:

(a) the informal mediation process should be retained in its present form;

(b) Section 23 of the *National Transportation Act* should be retained in a modified form, i.e.

- the requirement to establish a *prima facie* case should be eliminated, and
- the Commission should have the discretion to conduct either a public or file hearing during its investigation, depending upon the complexity and nature of a particular application.

(c) Provision for a new process of commercial rate resolution should be enacted whereby the final position of either the shipper or carrier could be selected by a Commissioner of the C.T.C. and made binding on both parties.

(d) Legislative provision should be made for reparations in the event of disputes over rate increases.

5. COMMON CARRIER OBLIGATIONS

Should the railways continue to be required to perform common carrier obligations under a changed regulatory environment?

Legal Framework

A common carrier is defined as "one who, by profession to the public, undertakes for hire, as a

pour compte d'autrui et en location, assume, par profession et non pour l'occasion, le transport d'un endroit à un autre, par surface ou par eau, des marchandises d'autres personnes qui désirent retenir ses services (*Johnson c. Midland Ry.* (1879) 4 Ex. 367). En droit coutumier, un transporteur public offre un service public et il est tenu d'accepter des marchandises qui lui sont présentées pour être transportées en vertu de la profession qu'il exerce. Par conséquent, s'il refuse sans raison de transporter des marchandises qui lui sont présentées, il est responsable vis-à-vis du propriétaire des marchandises des dommages subis par suite de son refus. En conséquence, si un transporteur public exige un taux exorbitant ou cherche à imposer des conditions exagérées, cela revient à un refus injustifié de transporter les marchandises (5 *Halsbury's Laws* "*Carriers*" ("transporteurs") (4e) par. 328). Outre la fonction de transport, le transporteur public de marchandises est tenu d'offrir une assurance sur les marchandises qui lui sont confiées, et il est responsable de leur perte ou de leur endommagement, sauf dans certaines circonstances (*Nugent c. Smith*, (1876) 45 L.J.C.P. 697).

En résumé, en droit coutumier, les obligations d'un transporteur public par chemin de fer tombent dans trois catégories intimement liées:

- la tâche d'assurer à un taux acceptable le service de transport que le transporteur prétend offrir;
- la tâche de transporter et de livrer les marchandises; et
- la tâche d'assurer les marchandises qui lui sont confiées.

Pour ce qui est des compagnies de chemin de fer qui relèvent de la compétence du Parlement, ces obligations de droit coutumier ont été remplacées par les dispositions statutaires de la *Loi sur les chemins de fer*, et notamment les articles 262, 265 et 294. Nous discuterons de ce dernier article dans le chapitre consacré à la limitation de responsabilité.

L'article 262, intitulé "Aménagements pour le transport", a eu pour effet de modifier

business and not as a casual occupation *pro hoc vice*, to transport from place to place, either by and or water, the goods of such persons as may choose to employ him": *Johnson v. Midland Ry.* (1879) 4 Ex. 367. At common law, a common carrier exercises a public employment and is bound to accept goods which are offered to him for carriage according to his profession. Therefore, if he wrongfully refuses to carry goods offered to him, he is liable to the owner of the goods for damage suffered in consequence of his refusal to carry. Accordingly, if a common carrier demands an unreasonable charge or seeks to impose unreasonable conditions, this also would amount to a wrongful refusal to carry: 5 *Halsbury's Laws* "Carriers" (4th) para. 328. To complement the duty to carry, the common carrier of goods is held to be an insurer of the goods entrusted to him, liable for their loss or damage, except in certain circumstances: *Nugent v. Smith*, (1876) 45 L.J.C.P. 697.

In short, at common law the obligations of a common carrier by rail fell into three interrelated categories:

- the duty to provide the transportation service the carrier professed to offer, at a reasonable rate;
- the duty to carry and to deliver the goods; and
- the duty to be an insurer of the goods entrusted to it.

In respect of railway companies, coming within the jurisdiction of Parliament, these common law obligations have been superseded by statutory provisions of the *Railway Act*, primarily sections 262, 265 and 294. Section 294 will be discussed in the chapter on "Limitation of Liability".

Section 262, entitled "Accommodation for Traffic", has altered the common law obligation

l'obligation qui, en vertu du droit coutumier, incombait au transporteur de transporter les marchandises qu'il se disait prêt à transporter. Voici le libellé du paragraphe 262(1):

La compagnie doit, selon ses pouvoirs,

a) fournir, au point de départ de son chemin de fer et au point de raccordement de son chemin de fer avec d'autres, et à tous les points d'arrêt établis à cette fin, des installations suffisantes et convenables pour la réception et le chargement des marchandises et effets présentés à la compagnie pour être transportés sur son chemin de fer;

b) fournir des installations suffisantes et convenables pour le transport, le déchargement et la livraison de ces marchandises et effets;

c) sans retard, et avec le soin et la diligence voulus, recevoir, transporter et livrer ces marchandises et effets;

d) fournir et employer tous les appareils, toutes les installations et tous les moyens nécessaires à la réception, au chargement, au transport, au déchargement et à la livraison de ces marchandises et effets; et

e) fournir tel autre service, connexe au transport, habituel ou d'usage relativement aux affaires d'une compagnie de chemin de fer, selon que la Commission l'ordonne. (notre soulignement)

Une compagnie ferroviaire fédérale diffère d'un transporteur public de droit coutumier dans la mesure où elle doit transporter toutes les marchandises et effets "selon ses pouvoirs", de sorte que si elle a le pouvoir de transporter n'importe quelle catégorie de marchandises, elle doit le faire, quelle que soit sa spécialité (Coyne, *Railway Law of Canada*, (1947) p. 396). Autrement dit, les compagnies ferroviaires fédérales ne peuvent pas prétendre transporter uniquement certaines catégories de marchandises et en refuser d'autres. Elles doivent recevoir, transporter et livrer toutes les marchandises qui leur sont présentées. En droit

to carry the traffic that it "professed" or held itself out as willing to carry. Section 262(1) reads:

The company shall, according to its powers,

(a) furnish, at the place of starting, and at the junction of the railway with other railways, and at all stopping places established for such purpose, adequate and suitable accommodation for the receiving and loading of all traffic offered for carriage upon the railway;

(b) furnish adequate and suitable accommodation for the carrying, unloading and delivering of all such traffic;

(c) without delay, and with due care and diligence, receive, carry and deliver all such traffic;

(d) furnish and use all proper appliances, accommodation and means necessary for receiving, loading, carrying, unloading and delivering such traffic; and

(e) furnish such other service incidental to transportation as is customary or usual in connection with the business of a railway company, as may be ordered by the Commission. (emphasis added)

A federal railway company differs from a common carrier at common law in that it must carry all traffic "according to its powers", so that, if it has the power to carry any particular kind of traffic, it must do so, no matter what its profession may be: Coyne, *Railway Law of Canada*, (1947) at p. 396. In other words, federal railway companies cannot hold out that they will only carry certain types of traffic and refuse others. They must receive, carry and deliver all traffic offered for carriage. At common law, a common carrier could limit its "profession", but s. 262 has removed that right vis-à-vis rail carriers.

coutumier, un transporteur public pourrait limiter sa "profession", mais les transporteurs ferroviaires n'ont pas ce droit en vertu de l'article 262.

Cette obligation de transporter n'est cependant pas absolue dans toutes les conditions; en effet, l'expression "selon ses pouvoirs" limite l'obligation de transporter toutes les marchandises. Cette fonction légale limitée imposée aux transporteurs ferroviaires, de l'avis de la Cour suprême du Canada, n'est pas une fonction absolue, mais seulement relative à la prestation de services dans la mesure où il est raisonnablement possible de le faire (*A.L. Patchett & Sons Ltd. c. Pacific Great Western Ry. Co.* (1960) 78 C.R.T.C. 282 à 322 (C.S.C.)).

Même si l'article 262 prévoit en outre au paragraphe (3) que la Commission peut ordonner à la compagnie de fournir les installations suffisantes et convenables pour le transport des marchandises, cette obligation légale éventuelle est prévue dans la partie de la *Loi* où il est stipulé que "tous les taux de transport de marchandises doivent être compensatoires" (paragraphe 276(1)). Enfin, l'article 265 complète l'obligation de fournir des installations convenables pour toutes les marchandises présentées à la compagnie pour être transportées sur son chemin de fer, en obligeant la compagnie ferroviaire à fournir des installations satisfaisantes pour l'échange de trafic d'entier parcours.

Considérations

Plusieurs parties à l'audience ont reconnu ne pas comprendre parfaitement l'objet et la portée de la question des obligations des transporteurs publics.

Les compagnies ferroviaires relevant de la compétence du Parlement du Canada sont tenues de remplir plusieurs obligations en vertu de la *Loi sur les chemins de fer*. Cependant, une partie seulement de ces obligations légales ont découlé des obligations imposées par le droit coutumier aux compagnies ferroviaires en tant que transporteurs publics. Parmi ces obligations de transporteurs publics, la principale tâche qui incombe à la compagnie ferroviaire est de fournir, "selon ses pouvoirs", "des installations

This obligation to carry is not, however, absolute under all conditions; the statutory obligation to carry all traffic is qualified by the phrase "according to its powers". This qualified statutory duty imposed upon rail carriers, in the view of the Supreme Court of Canada "is not an absolute duty but is only a relative one to provide service so far as it is reasonably possible to do so": *A.L. Patchett & Sons Ltd. v. Pacific Great Western Ry. Co.* (1960) 78 C.R.T.C. 282, at 322 (S.C.C.).

While section 262 further provides at subsection (3) that the Commission may order the railway to furnish such adequate and suitable accommodation for the carriage of traffic, this potential statutory obligation appears under that part of the *Act* which requires that "all freight traffic shall be compensatory": section 276(1). Finally, section 265 complements the obligation to furnish suitable accommodation to all traffic offered for carriage upon the railway by requiring the railways to afford reasonable facilities for the interchange of through traffic.

Considerations

Several parties at the hearing expressed uncertainty as to the intent and scope of the question of common carrier obligations.

Railway companies, under the jurisdiction of the Parliament of Canada, have several obligations imposed upon them by the *Railway Act*. However, only certain of these statutory obligations were derived from the obligations imposed at common law on the railways as common carriers. Uppermost among the common carrier obligations is the duty of the railway to provide, "according to its powers", "adequate and suitable accommodation" for the receiving, carrying and delivery of all traffic.

suffisantes et convenables" pour la réception, le chargement et la livraison de tous les effets et marchandises. L'approvisionnement d'un nombre "suffisant" de wagons constitue donc l'aspect essentiel de l'obligation de la compagnie ferroviaire en tant que transporteur public.

Les fonctions publiques imposées, dont il est souvent question dans le rapport MacPherson, sont tout à fait distinctes des obligations des transporteurs publics. Parmi les fonctions publiques imposées aux compagnies ferroviaires par le Parlement, mentionnons le transport de certaines marchandises à des taux prescrits par la *Loi* et l'exploitation de certains embranchements que la Commission a déclaré non rentables. En leur imposant ces fonctions publiques, le Parlement offre également des subventions aux compagnies ferroviaires visées. La question des fonctions publiques imposées sort toutefois du cadre de notre enquête.

Au cours de l'enquête, la majorité des parties qui ont traité des obligations des transporteurs publics, à l'exception de CN et de CP, ont recommandé de continuer à obliger le transporteur à remplir ses obligations en tant que transporteur public.

Les expéditeurs ont convenu que les compagnies ferroviaires ne devraient pas être tenues d'exploiter à perte une partie de leurs services, mais ils ont demandé pourquoi les transporteurs s'opposeraient à l'obligation de transporter des marchandises, si ces dernières sont transportées conformément à des taux établis par les compagnies ferroviaires elles-mêmes.

Discussion

À notre avis, les obligations des transporteurs publics sont définies aux articles 262 et 265 de la *Loi sur les chemins de fer* (l'article 294 est traité à part ci-dessous) et constituent des obligations raisonnables qui n'imposent pas un lourd fardeau aux compagnies ferroviaires. Depuis 1967, la latitude laissée aux compagnies ferroviaires en matière de tarification a encore modéré ces obligations. CP a fait valoir que l'exigence relative à la publication et à l'imposition des taux déterminés par elle faisait partie des obligations "fondamentales" d'un transporteur public. Même si nous estimons inutile de déterminer si cette obligation découle

The notion of "adequate" car supply is, therefore, central to the railway's common carrier obligation.

Imposed public duties, a term often referred to in the MacPherson Report, are separate and distinct from common carrier obligations. The public duties imposed on the railways by Parliament include the carriage of certain freight at rates prescribed by statute and the operation of certain branch lines which the Commission has determined to be uneconomic. Parliament, in imposing these public duties, also affords the obligated railways with public funds in compensation. The issue of imposed public duties was, however, not within the terms of reference of this inquiry.

During the inquiry, the majority of the parties who addressed the question of common carrier obligations, with the exception of CN and CP, were in favour of the carrier being required to continue to fulfill their common carrier obligations.

Shippers agreed that the railways should not be required to operate any part of their service at a loss, but the shippers queried why the carriers would be opposed to the requirement to carry traffic when that traffic is carried according to rates set by the railways themselves.

Discussion

We are of the view that the common carrier obligations are expressed in sections 262 and 265 of the *Railway Act* (s. 294 is considered separately below) and are reasonable obligations which do not impose onerous burdens on the railways. Since 1967, these obligations have been further tempered by the railways' greater latitude in rate-making. CP submitted that the requirement to publish and to charge the rates, which they determined, was among the "fundamental" common carrier obligations. Although we do not feel it is necessary to determine whether this obligation is derived from the railways' status as a common carrier,

du statut de transporteurs publics des compagnies ferroviaires, nous signalons que les questions relatives au dépôt et à la divulgation des tarifs ont déjà été abordées dans le premier chapitre. Nous signalons en outre qu'il a été question dans ce même chapitre du rapport entre l'approvisionnement en wagons et les contrats confidentiels.

Conclusions

Compte tenu de ce qui précède et de l'importance de l'obligation de fournir des installations convenables pour le transport de toutes les marchandises, sans oublier que les compagnies ferroviaires ont toute latitude pour déterminer les taux de transport des marchandises, nous concluons que ces dernières devraient continuer à être tenues de remplir leurs obligations en tant que transporteurs publics dans le nouveau cadre de réglementation envisagé dans le présent rapport.

6. LIMITATION DE RESPONSABILITÉ

Les expéditeurs et les chemins de fer devraient-ils obtenir l'approbation de la Commission pour convenir de limiter leur responsabilité? Sinon, les chemins de fer devraient-ils être tenus de déposer ces accords auprès de la Commission?

Cadre juridique

L'article 294 de la *Loi sur les chemins de fer* établit, entre autres, que les transporteurs ne peuvent restreindre, amoindrir ou autrement limiter leur responsabilité relativement aux transports, si ce n'est aux termes d'une ordonnance ou d'un règlement de la Commission. À l'heure actuelle, les règlements en vigueur en vertu de l'article 294 comprennent:

- Le *Règlement sur les connaissements à ordre et nominatifs* (*ordonnance générale T-5*), C.R.C. 1978, chap. 1218.

- L'*Ordonnance sur l'approbation des termes et conditions pour le transport des messageries et marchandises de détail* (*ordonnance générale T-43*), C.R.C. 1978, chap. 1206 telle que modifiée par DORS/78-694.

we note that the issues relative to rate filing and disclosure have already been discussed in chapter one. We further note that the interrelationship between car supply and confidential contracting was mentioned in chapter one.

Conclusions

Given the above and the importance of the obligation to furnish suitable accommodation for the carriage of all traffic, tempered by the railways' latitude in determining freight rates, we conclude that the railways should continue to be obliged to perform their common carrier obligations under the changed regulatory environment contemplated herein.

6. LIMITATION OF LIABILITY

Should Commission approval be required for agreements between shippers and railways to limit liability? If not, should the railways be required to file such agreements with the Commission?

Legal Framework

Section 294 of the *Railway Act* establishes, among other things, that carriers may not restrict, impair or otherwise limit their liability in respect of the carriage of any traffic except as provided by order or regulation of the Commission. Presently the regulations in effect pursuant to section 294 include:

- *Order and Straight Bills of Lading Regulations*, (*General Order T-5*), C.R.C. 1978, c. 1218.

- *Express and Non-Carload Freight Traffic Terms and Conditions Approval Order* (General Order T-43), C.R.C. 1978, c. 1206 as am. SOR/78-694.

En 1915, le Comité judiciaire du Conseil privé déclarait, à l'égard d'un "contrat spécial de bétail", qu'avec l'approbation du Conseil et en conformité des exigences de dépôt, "les compagnies peuvent en pareil cas conclure un accord pour se dégager entièrement à la responsabilité de négligence" (*Grand Trunk Ry. Co. c. Robinson*, [1915] A.C. 740; (1916) 19 C.R.C. 37). L'article 294 est donc une disposition légale qui permet aux transporteurs de se soustraire, avec l'approbation de la Commission, à leur obligation de droit coutumier en tant que transporteurs publics, à savoir qu'un transporteur public est un assureur des marchandises qui lui sont confiées et qu'il est responsable de leur perte ou des dommages qu'elles pourraient subir.

Considérations

CN et CP, ainsi que la grande majorité des expéditeurs ou groupes d'expéditeurs, se sont dit en faveur de permettre aux compagnies ferroviaires et aux expéditeurs de convenir mutuellement de limiter leur responsabilité à l'égard du trafic intérieur et du trafic d'importation/exportation outre-mer, sans l'approbation de la Commission. La plupart des parties ont déclaré que les ententes réciproques en vue de limiter la responsabilité devraient être déposées auprès de la Commission. Lors de l'étude précédente portant sur le trafic international (transfrontalier), on a recommandé de ne pas demander l'approbation de la Commission pour convenir de limiter la responsabilité, à condition que ces accords soient déposés auprès de la Commission. À cet égard, nous ne voyons aucune raison de traiter différemment le trafic intérieur ou le trafic d'importation/exportation outre-mer.

Conclusions

Par conséquent, nous recommandons de modifier l'article 294 de la *Loi sur les chemins de fer* de façon à permettre aux expéditeurs et aux compagnies ferroviaires de conclure, sans l'approbation de la C.C.T., des accords en vue de limiter leur responsabilité, à condition de déposer lesdits accords auprès de la Commission.

In 1915, the Judicial Committee of the Privy Council held, with respect to a "Livestock Special Contract", that upon approval of the Board, and in conformity with filing requirements, "the companies are enabled in such cases to contract for complete freedom from liability for negligence": *Grand Trunk Ry. Co. v. Robinson*, [1915] A.C. 740; (1916) 19 C.R.C. 37. Section 294 exists, therefore, as a statutory provision allowing the carriers to derogate, upon Commission approval, from their common law obligation as a common carrier, namely that a common carrier is an insurer of goods entrusted to it, liable for their loss or injury.

Considerations

Both CN and CP, and the vast majority of shippers or shipper groups, were in favour of railways and shippers being able to agree mutually to limit liability on domestic and import/export overseas traffic, without Commission approval. Most parties stated that in situations of mutual agreement to limit liability, such agreements should be required to be filed with the Commission. In the previous inquiry related to international (transborder) traffic, it was recommended that Commission approval should not be required for agreements to limit liability, but that such agreements should be required to be filed with the Commission. In this respect, we can see no reason to recommend the treatment of domestic or import/export overseas traffic any differently.

Conclusions

Accordingly, we recommend that section 294 of the *Railway Act* be amended so that when shippers and railways agree to limit liability, they will not be required to obtain Commission approval, but that such agreements will have to be filed with the Commission.

7. DROITS DE CIRCULATION

Le trafic ferroviaire qui est du trafic d'importation/exportation outre-mer passant par les ports canadiens, où les terminus et les installations de transbordement sont desservis par un seul transporteur ferroviaire, devrait-il jouir de services ferroviaires compétitifs en accordant des droits de parcours à un ou plusieurs autres transporteurs?

Cadre juridique

À l'heure actuelle, les droits de circulation peuvent être établis de l'une des deux façons suivantes:

1) en vertu d'une entente entre les compagnies ferroviaires en cause (voir art. 94 de la *Loi sur les chemins de fer* et art. 23 de la *Loi sur les Chemins de fer nationaux du Canada*), ou

2) en vertu d'une ordonnance de la Commission conformément à l'article 134 de la *Loi sur les chemins de fer*.

L'article 94 de la *Loi sur les chemins de fer*, intitulé "Traités relatifs aux échanges de trafic et aux droits de circulation", se trouve dans la partie de la *Loi* où l'on énumère les pouvoirs et le mandat qu'une compagnie ferroviaire peut assumer en tant que personne morale conformément à ses lettres patentes. Le paragraphe 94(2) stipule:

> (2) Les administrateurs peuvent aussi faire et conclure des traités ou arrangements, non incompatibles avec les dispositions de la présente *loi* ou de la *loi spéciale*, pour toute période ne dépassant pas vingt et une années,
>
> a) pour la circulation des trains d'une compagnie sur les voies d'une autre;
>
> b) pour le partage et la répartition des taxes découlant de ce trafic; (...)
>
> sous réserve du consentement des actionnaires, de la sanction du gouverneur en conseil sur recommandation de la Commission, de la demande faite en vue de cette recommandation, d'avis et de dépôt de

7. RUNNING RIGHTS

Should rail traffic that is overseas import/export traffic through Canadian ports, where terminals or trans-shipment facilities are served by only a single railway carrier, be provided with competitive rail services through the extension of running rights to one or more other carriers?

Legal Framework

Running rights at the present time can come into existence in one of two ways:

1) by agreement between the railways in question (see s. 94 of the *Railway Act* and s. 23 of the *Canadian National Railways Act*), or

2) by order of the Commission pursuant to section 134 of the *Railway Act*.

Section 94 of the *Railway Act* entitled "Agreement for Interchange of Traffic and Running Rights", is found in that part of the *Act* which enumerates the powers and objects which a railway company may exercise acting as a body corporate pursuant to its letters patent. Subsection 94(2) states:

> (2) The directors may also make and enter into any agreement or arrangements, not inconsistent with this or the *Special Act*, for any term not exceeding twenty-one years,
>
> (a) for the running of the trains of one company over the tracks of another company;
>
> (b) for the division and apportionment of tolls in respect of such traffic;
>
> subject to the like consent of the shareholders, the sanction of the Governor in Council upon the recommendation of the Commission, application, notices and filing, as hereinbefore provided with respect to

cette demande, comme il est prévu ci-dessus à l'égard des traités de fusion. La publication des avis dans la *Gazette du Canada* suffit, et le double en original de cet acte de traité ou d'arrangement doit, après avoir été sanctionné, être déposé au bureau de la Commission.

L'article 134 de la *Loi sur les chemins de fer* intitulé "Autres chemins de fer", se trouve dans la partie de la *Loi* intitulée "Prise de possession et occupation des terrains". Les droits de circulation, expression qui n'est pas définie dans la *Loi*, sont prévus au paragraphe 134(1):

> La compagnie peut s'approprier, utiliser ou occuper tout terrain appartenant à une autre compagnie de chemin de fer, et se servir et jouir de la totalité ou d'une partie de l'emplacement de la voie, des rails, des têtes de lignes, des gares ou stations ou emplacements de gares ou de stations d'une autre compagnie de chemin de fer; elle a et peut exercer plein droit et pouvoir de faire circuler et d'exploiter ses trains sur toute partie du chemin de fer d'une autre compagnie, sous réserve toujours de l'approbation préalable de la Commission et de toute ordonnance que peut rendre ou des instructions que peut donner la Commission au sujet de l'exercice, de la jouissance ou de la restriction de ces pouvoirs ou privilèges.

Le paragraphe (3) prévoit que si les parties ne s'entendent pas sur l'indemnité relative à ces droits de circulation, la Commission peut déterminer le montant de l'indemnité.

En résumé, ces deux articles de la *Loi* prouvent que les compagnies ferroviaires constituées peuvent user de droits de circulation sur les voies actuelles ou conclure des ententes d'utilisation commune des voies, que ce soit de plein gré ou en vertu d'une ordonnance de la Commission. De même, l'indemnité à payer entre les compagnies ferroviaires constituées peut être déterminée de plein gré par les parties ou en vertu d'une ordonnance de la Commission.

Considérations

À l'origine, en Angleterre, les chemins de fer étaient considérés comme des routes sur rail "à péage", assez semblables aux nombreuses routes à péage ("*turnpikes*") qui existaient dans ce pays,

amalgamation agreements; and publication of notices in the *Canada Gazette* is sufficient notice, and the duplicate original of such agreement or arrangement shall, upon being sanctioned, be filed with the Commission.

Section 134 of the *Railway Act* entitled "Other Railways", is found in that part of the *Act* set out under the title "The Taking and Using of Lands". Running rights, a term which is not defined in the *Act*, are anticipated at subsection 134(1):

> The company may take possession of, use or occupy any lands belonging to any other railway company, use and enjoy the whole or any portion of the right-of-way, tracks, terminals, stations or station grounds of any other railway company, and have and exercise full right and power to run and operate its trains over and upon any portion or portions of the railway of any other railway company, subject always to the approval of the Commission first obtained and to any order and direction that the Commission may make in regard to the exercise, enjoyment or restriction of such powers or privileges.

Subsection (3) provides that where the parties fail to agree as to compensation for such running rights, the Commission may fix the amount of compensation.

In sum, these two sections of the *Act* demonstrate that incorporated railway companies may avail themselves of running rights over existing trackage or joint trackage agreements either voluntarily or subject to Commission order. Similarly, the compensation to be paid between these incorporated railway companies may either be voluntarily arrived at or subject to determination by the Commission.

Considerations

In the early days of railways in England, railways were first envisioned to be "toll" roads on rails, similar in concept to the numerous "toll roads" (turnpikes) present in England, at that

et que les carrioles ou les piétons de l'époque pouvaient emprunter moyennant le paiement d'une taxe. Quiconque désirait exploiter une ligne de chemin de fer pouvait le faire en payant la taxe correspondante. Avec le temps, cependant, cette pratique a peu à peu disparu, en raison notamment des problèmes dus aux usagers multiples, aux normes de sécurité médiocres et aux systèmes de signalisation rudimentaires existant à l'époque. La compagnie ferroviaire, avec le temps, en est venu à assumer de plus en plus d'obligations en vue de fournir, non seulement l'emprise de la voie et les installations connexes, mais également les engins de traction et le matériel roulant nécessaires pour offrir un service complet, semblable à celui qu'offrent les chemins de fer actuels.

time used by carriages or pedestrians upon the payment of a toll. Any party wishing to operate over a rail line could, upon payment of the appropriate toll, do so. In time, however, this practice diminished, due in part to problems resulting from multiple users, poor safety standards and primitive signalling systems in existence at the time. The railway company came in time to assume more and more of the obligations to provide, not only the right of way and associated facilities, but also the motive power and rolling stock required to provide a complete service, a service similar to what our present railways provide.

Avec les années, les droits de circulation ont fini par occuper une place relativement peu importante dans l'ensemble des opérations ferroviaires. À l'heure actuelle, ils servent principalement à assurer la liaison entre des tronçons d'une compagnie ferroviaire en empruntant les voies d'une autre compagnie, pour permettre à une compagnie ferroviaire de desservir un point important qui, autrement, ne serait desservi que par un seul transporteur ferroviaire (par ex. Robert Banks, en Colombie-Britannique), et pour permettre à une compagnie ferroviaire à la fois de faire circuler ses trains sur les voies d'une autre compagnie et d'offrir ses services pour le transport de marchandises sur cette ligne (par ex. Toronto, Hamilton and Buffalo Railway Co. sur la ligne de CN entre Port Colborne et Welland, en Ontario).

Over time, running rights have come to assume a relatively minor role in overall railway operations. They exist at the present time mostly to provide connection between sections of one railway via the trackage of another railway, to permit a railway to reach a major point that would otherwise be served by only one railway (e.g. Robert Banks, B.C.), and to permit a railway to both run over another railway's line and solicit traffic along the line (e.g. Toronto, Hamilton and Buffalo Railway Co. over the CN line from Port Colborne to Welland, Ontario).

La plupart du temps, les droits de circulation sont déterminés en vertu d'ententes contractuelles entre les transporteurs participants. Il est très rare qu'une requête soit présentée à la Commission en vue d'imposer des droits de circulation.

By far the vast majority of running rights situations arise by means of contractual agreement between the participating carriers. There are very few situations in which an application has been made for the Commission to order the imposition of running rights.

Un certain nombre d'ententes relatives à des droits de circulation sont actuellement en vigueur et, même si elles n'occupent pas une place prépondérante dans le réseau ferroviaire canadien, il est peut-être utile de signaler un ou deux cas précis. Dans la région de Montréal, Conrail jouit de droits de circulation sur les lignes de CP entre Adirondack Junction, sur la rive sud du Saint-Laurent, et la gare de triage

There are a number of agreements in existence today for running rights and, while such agreements are not pervasive in the Canadian rail system, it is perhaps worth noting a couple of specific situations. In the Montréal area, Conrail has running rights over CP Rail lines from Adirondack Junction on the south shore of the St. Lawrence river to the main CP Rail yard at St. Luc on the Island of Montréal.

principale de CP située à Saint-Luc, sur l'île de Montréal. Cet arrangement permet à Conrail d'être concurrentielle pour une importante partie du trafic au départ ou à destination de Montréal.

Dans la région du Niagara, la Toronto, Hamilton and Buffalo Railway Co. (la T.H. & B.), qui appartient à CP, jouit de droits de circulation sur la ligne de CN entre Port Colborne et Welland et elle a également le droit d'acheminer du trafic-marchandises à partir de points situés le long de la ligne (ce qui n'est pas toujours prévu dans ce genre d'entente). CN est indemnisée en fonction d'un pourcentage des recettes découlant du trafic acheminé sur cette ligne par la T.H. & B. Voilà un exemple de la participation de la Commission aux droits de circulation. L'indemnité est révisée par la Commission tous les cinq ans, puisque les parties n'ont jamais pu s'entendre sur la méthode de calcul et le montant de cette indemnité.

Au cours de l'enquête, des mémoires ont été présentés au sujet de l'utilisation éventuelle des droits de circulation pour permettre à un deuxième transporteur d'avoir accès à certaines installations portuaires. D'autres ont proposé d'étendre les droits de circulation non seulement aux ports, mais à tous les endroits au Canada qui ne sont desservis que par un seul transporteur ferroviaire. Dans le présent rapport, nous traiterons en même temps de ces deux propositions, puisque les questions en cause sont fondamentalement les mêmes.

Toutes les parties qui ont abordé la question se sont entendues à dire qu'il ne faut pas obliger une compagnie de chemin de fer à exercer des droits de circulation sur les voies d'une autre compagnie si elle ne désire pas le faire. Autrement dit, il convient de conserver l'article 134 de la *Loi sur les chemins de fer*, selon lequel une compagnie ferroviaire qui désire exercer des droits de circulation sur les voies d'une autre compagnie, mais qui ne peut pas s'entendre avec celle-ci, peut demander à la Commission d'émettre une ordonnance. Certaines parties ont toutefois prétendu qu'il fallait étendre les possibilités de demander l'émission d'une telle

This permits Conrail to be competitive for a considerable portion of traffic originating or terminating at Montréal.

In the Niagara area, the Toronto, Hamilton and Buffalo Railway Co. (the T.H. & B.), owned by CP Rail, has running rights over the CN Rail line from Port Colborne to Welland, and also the right to solicit freight traffic at points along the line (something not always provided for in such agreements). CN Rail is compensated on a basis which includes, in effect, a percentage of the revenue of the traffic carried over the line by the T.H. & B. This is an example of the involvement of the Commission in running rights. The compensation is subject to adjustment by the Commission every five years, since the parties have traditionally been unable to agree on the basis for and amount of such compensation.

During the Inquiry, submissions were made on the possible use of running rights to provide access by a second carrier to certain port facilities. There were also suggestions that running rights be extended not only to port areas, but to anywhere in Canada served by only one railway. Herein, we will consider both of these propositions together, since the issues involved are essentially the same.

All parties who addressed the issue agreed that a railway should not be forced to exercise running rights over another railway's trackage if it did not wish to do so. In other words, section 134 of the *Railway Act* which provides that a railway who wishes to exercise running rights over another's track, but is unable to come to an agreement, may apply for a Commission order, should be retained. Some parties, however, did argue that the ambit of those eligible to apply for such an order should be widened either by allowing parties other than a railway company to apply pursuant to section 134 or by lessening the criteria for becoming a railway company.

ordonnance, soit en permettant à des parties autres qu'une compagnie ferroviaire de présenter une demande en vertu de l'article 134, ou en réduisant les critères relatifs au statut d'une compagnie ferroviaire.

Les témoins ont exprimé des opinions diverses, allant de la nationalisation de la plate-forme de la voie, avec possibilité d'accès à tous les usagers, jusqu'au maintien du système actuel. La majorité des expéditeurs n'ont fait aucun commentaire à ce sujet. Les parties qui ont recommandé d'étendre les droits de circulation cherchaient à accroître la concurrence intramodale. Selon eux, c'est un bon moyen de faire desservir un secteur par deux compagnies ferroviaires ou plus et de créer un milieu favorable à la concurrence.

Les compagnies ferroviaires, pour leur part, se sont opposées à tout changement du système actuel. Selon elles, la libéralisation des droits de circulation n'entraînera pas automatiquement une augmentation du rendement et une diminution des taux; au contraire, on risque d'assister à une baisse de rendement, une augmentation des coûts et une hausse éventuelle des taux en vigueur.

Discussion

Au cours des années, la Commission a reçu très peu de demandes en vue d'émettre une ordonnance relative aux droits de circulation. C'est peut-être dû aux principes économiques de l'expédition par chemin de fer, selon lesquels il faut un volume de trafic important pour rendre les droits de circulation intéressants pour un deuxième transporteur. C'est peut-être également parce que les compagnies ferroviaires ont, en général, réussi à s'entendre les unes avec les autres sans recourir à l'intervention de la Commission.

Aucun témoin entendu au cours de l'enquête ne s'est plaint du service ferroviaire actuel dans les régions desservies par une seule compagnie ferroviaire. Par exemple, diverses parties représentant la région de l'Atlantique qui ont fait des commentaires sur le service ferroviaire actuellement offert à Halifax, port desservi par une seule compagnie ferroviaire, se sont dites dans l'ensemble satisfaites du service actuel dans ce port. Même si certains ont recommandé d'étendre les droits de circulation à une autre

Various points of view were expressed ranging from support for nationalization of the rail roadbed with access to all users, to retention of the status quo. The majority of shippers expressed no opinion on this issue. Those advocating the extension of running rights did so for the purpose of increasing intra-modal competition. They argued that this is one means of achieving service to an area by two or more railways and creating a competitive environment.

The railways, for their part, were opposed to any change to the present system. They argued that more liberalized running rights would not necessarily lead to greater efficiency and rate reductions; that in fact they might well lead to reduced efficiency, higher costs and possible higher rates.

Discussion

The Commission has, over the years, received very few requests to order running rights. This may be due to the economics of railroading which require a significant traffic base in order to make running rights attractive to a second carrier. It may also reflect the fact the railway companies have generally been able to come to agreement with one another without the need for intervention by the Commission.

There was no evidence presented during the inquiry of any dissatisfaction with present railway service where an area is served by only one railway. For example, various parties from the Atlantic region who commented on the present rail service being provided to Halifax, a port served only by one railway, generally indicated their satisfaction with the present rail service to that port. Although there was some support for the extension of running rights to Halifax for another railway, the evidence of the

compagnie ferroviaire pour desservir Halifax, aucune preuve concluante ne nous a été présentée quant à l'amélioration du service qui s'ensuivrait, le cas échéant. Nous avons constaté au cours de l'audience que la plupart des intéressés ne désirent pas modifier la disposition actuelle relative aux droits de circulation. Ceux qui ont demandé un changement n'ont, la plupart du temps, donné aucun détail quant à la nature et aux raisons exactes de ce changement.

L'utilisation des voies par d'autres parties que les compagnies ferroviaires établies présente également certains problèmes pratiques en matière d'exploitation et de sécurité qui n'ont pas véritablement été abordés au cours de l'enquête. Même si, à notre avis, bon nombre de ces problèmes ne sont pas insolubles, étant donné l'état actuel de la technologie ferroviaire, nous n'estimons pas être en mesure, d'après les preuves qui nous ont été présentées, d'examiner ces questions pour le moment.

Il importe également de noter que les parties qui ont recommandé un changement dans ce secteur ont fait valoir qu'elles souhaitaient accroître la concurrence intramodale. Nous avons déjà abordé la question dans un autre chapitre de ce rapport, où nous avons formulé des recommandations qui, à notre avis, permettront d'accroître la concurrence intramodale qui existe déjà dans les transports ferroviaires canadiens.

Conclusions

Compte tenu de toutes ces considérations, nous ne recommandons aucune modification pour le moment aux dispositions législatives actuelles concernant les droits de circulation.

8. CONCLUSIONS

Questions importantes

Dans le cadre de cette étude, nous avons examiné les trois principales questions suivantes:

a) Le trafic intérieur au Canada doit-il jouir du même traitement que le trafic international (transfrontalier)?;

degree of improvement, if any, that would be provided in service was inconclusive. It became apparent during the hearing that there is no widespread desire for change in the present provision for running rights. Where a desire for change was expressed, it was often lacking in specifics as to the exact nature of and reason for such change.

There are also certain practical operational and safety considerations to extending the use of tracks to other than established railway companies that were not really addressed during the inquiry. Although we feel that many of these issues may well be resolvable, given the current state of rail technology, we do not feel that we are in a position, based on the record before us, to address these issues at this time.

It is also important to note that parties that did recommend changes in this area, did so on the basis of the benefits of increasing intra-modal competition. Elsewhere in this report, we have addressed this issue and made recommendations which, in our opinion, will increase the degree of intra-modal competition already present in the Canadian rail system.

Conclusions

In view of all these considerations, we recommend no changes, at this time, in the current legislative provisions relating to running rights.

8. CONCLUSIONS

Major Issues

Within the context of this inquiry we have considered the following three major issues:

(a) Should domestic traffic in Canada be given treatment similar to international (transborder) traffic?;

b) Le trafic ferroviaire qui est du trafic d'importation/exportation outre-mer passant par les ports canadiens doit-il jouir du même traitement que le trafic international (transfrontalier)?; et

c) Le trafic ferroviaire qui est du trafic d'importation/exportation outre-mer passant par les ports canadiens, où les terminus et les installations de transbordement sont desservis par un seul transporteur ferroviaire, devrait-il jouir de services ferroviaires compétitifs en accordant des droits de parcours à un ou plusieurs autres transporteurs?

Au sujet des deux premières questions, nous recommandons d'accorder au trafic intérieur au Canada et au trafic d'importation/exportation le même traitement que le trafic international (transfrontalier), énoncé dans le rapport de la Commission intitulé *Étude sur l'incidence au Canada de la déréglementation ferroviaire aux États-Unis*.

Quant à la dernière question, nous estimons qu'il n'existe aucune raison valable d'obliger une concurrence directe entre les services ferroviaires pour le trafic qui est du trafic d'importation/exportation outre-mer passant par les ports canadiens, où les terminus et les installations de transbordement sont desservis par un seul transporteur ferroviaire. Nous recommandons donc de n'apporter aucune modification aux dispositions actuelles de l'article 134 de la *Loi sur les chemins de fer*.

Questions corollaires

Question 1

1. Faut-il permettre les contrats confidentiels entre une compagnie ferroviaire et un expéditeur?

Voici notre recommandation:

> Les expéditeurs canadiens devraient avoir le droit de passer des contrats confidentiels avec des compagnies ferroviaires pour des services de transport, mais ces contrats confidentiels ne devraient pas être imposés contre leur gré aux compagnies ferroviaires ou aux

(b) Should rail traffic that is overseas import/export traffic through Canadian ports be given treatment similar to international (transborder) traffic?; and

(c) Should rail traffic that is overseas import/export traffic through Canadian ports, where terminals or transshipment facilities are served by only a single railway carrier, be provided with competitive rail services, through the extension of running rights to one or more other carriers?

With respect to the former two issues we recommend that both Canadian domestic and import/export rail traffic should be given treatment similar to international (transborder) traffic as set out in the Commission report entitled *Inquiry into the Effects in Canada of U.S. Rail Deregulation*.

With respect to the latter issue, we find that there is no compelling argument to force directly competitive rail services on traffic that is overseas import/export traffic through Canadian ports, where terminals or trans-shipment facilities are served by only a single railway carrier. We therefore recommend that no change should be made to the present statutory provisions contained in section 134 of the *Railway Act*.

Corollary Questions

Question 1

1. Should confidential contracting be permitted between a railway and a shipper?

We recommend the following:

> Canadian shippers should have the ability to contract confidentially for transportation services with railways, but that confidential contracting should not be forced upon unwilling railways or shippers and should not be permitted if such permission results in the railways'

expéditeurs; en outre, on ne devrait pas les permettre si ces contrats empêchent la compagnie ferroviaire de remplir ses obligations en tant que transporteur public;

a) Les compagnies ferroviaires devraient-elles avoir accès aux contrats des autres compagnies?

Voici notre recommandation:

Les compagnies ferroviaires ne devraient pas avoir accès aux contrats confidentiels des autres compagnies, puisqu'au cas contraire, les contrats confidentiels ne présenteraient plus autant d'avantages;

b) Les contrats devraient-ils être déposés auprès de la Commission?

Voici notre recommandation:

Une fois passés, les contrats confidentiels devraient être déposés auprès de la Commission et les résumés comportant de l'information non confidentielle devraient être publiés, la Commission ayant le pouvoir de stipuler, par voie de règlement, les renseignements qui doivent s'y trouver;

c) Faut-il autoriser les rabais?

Voici notre recommandation:

Les rabais devraient être accordés s'ils sont prévus dans une condition d'un contrat confidentiel et déposés auprès de la Commission;

d) Les contrats confidentiels doivent-ils être permis dans le seul but de soutenir la concurrence américaine et d'exercer cette concurrence sur le marché américain?

inability to fulfill their common carrier obligations;

(a) Should railways be allowed to see each other's contracts?

We recommend the following:

Railways should not be permitted to see each other's confidential rate contracts as such an ability would defeat, in part, the advantages of having such contracts;

(b) Should the contracts be filed with the Commission?

We recommend the following:

Confidential contracts should be filed, upon consummation, with the Commission and summaries of same, containing non-confidential information, should be published with the Commission having the authority to specify, by regulation, the information to be contained therein;

(c) Should rebates be allowed?

We recommend the following:

Rebates should be allowed insofar as they are a term or condition of a confidential contract and filed with the Commission;

(d) Should confidential contracting be permitted only to meet U.S. competition and to compete in the U.S. marketplace?

Voici notre recommandation:

> Les contrats confidentiels ne devraient pas être permis dans le seul but de soutenir la concurrence américaine et d'exercer cette concurrence sur le marché américain.

Question 2

2. Faut-il modifier la *Loi sur les chemins de fer* en vue d'accroître la concurrence intra-modale?

Voici notre recommandation:

> L'article 279 de la *Loi sur les chemins de fer* devrait rester en vigueur, mais en séparant la partie concernant les "coûts" de celle concernant les "taux"; en outre, ledit article ne devrait pas s'appliquer aux contrats confidentiels pour permettre aux compagnies ferroviaires d'échanger des renseignements concernant les taux;

a) Faut-il continuer à autoriser la tarification collective?

Voici notre recommandation:

> Il faudrait continuer à autoriser la tarification collective dans la mesure où elle n'est pas prévue dans un contrat confidentiel; en outre, la tarification collective devrait être maintenue pour les expéditions de transfert; et

b) Faut-il maintenir l'exemption de la réglementation visant la concurrence?

Voici notre recommandation:

> Il faudrait continuer à exempter les compagnies ferroviaires des lois sur la concurrence puisqu'en vertu de l'article 279 de la *Loi sur les chemins de fer*, les transporteurs sont exemptés de l'application de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*; en outre, cet article doit, pour l'essentiel, demeurer en vigueur, mais cette exemption ne doit pas justifier

We recommend the following:

> Confidential contracting should not be restricted simply to meet U.S. competition and to compete in the U.S. market place.

Question 2

2. Should the *Railway Act* be amended to encourage increased intra-modal competition?

We recommend the following:

> The essence of section 279 of the *Railway Act* should be retained but in a different format with the "costs" portion of section 279 separated from the "rates" portion of that section, and with respect to confidential rate contracts, section 279 should not apply to allow the railways to exchange rate information;

(a) Should collective rate-making continue to be allowed?

We recommend the following:

> Collective rate-making should continue to be allowed insofar as such rate-making is not of the confidential contract variety and collective rate-making should continue for joint interline movements; and

(b) Should the exemption from competition laws be continued?

We recommend the following:

> The current exemption of railways from competition laws should be continued as section 279 of the *Railway Act* provides a regulated conduct exemption for the carriers from the operation of the *Combines Investigation Act* and the essence of that section should be retained, but such an exemption should not be a defence for co-operative

les arrangements collectifs entre transporteurs en vertu d'un contrat confidentiel.

Question 3

3. Faut-il continuer à permettre aux compagnies ferroviaires et aux expéditeurs de participer à la méthode des taux convenus? Dans ce cas, faut-il modifier les dispositions réglementaires?

Voici notre recommandation:

Les compagnies ferroviaires et les expéditeurs devraient avoir le droit de participer à la méthode des taux convenus. Le paragraphe 32(2) de la *Loi sur les transports* devrait être abrogé. En outre, le paragraphe 32(1) de ladite *Loi* devrait être modifié de façon que la participation des transporteurs à la méthode des taux convenus soit assujettie aux dispositions de la *Loi sur les chemins de fer*.

Question 4

4. Faut-il maintenir sous sa forme actuelle la procédure de plainte et d'appel relative aux activités de tarification des chemins de fer?

Voici notre recommandation:

L'article 23 de la *Loi nationale sur les transports* devrait être modifié, c'est-à-dire:
- il faudrait supprimer l'obligation de prouver le bien-fondé de la demande; et
- la Commission devrait être à même de choisir entre l'audience publique ou l'étude de dossiers au cours de son enquête, selon la complexité et la nature d'une requête donnée.

Il faudrait adopter une disposition prévoyant une nouvelle procédure de règlement des différends touchant les taux commerciaux, en vertu de laquelle un commissaire de la C.C.T. prendrait position pour l'expéditeur ou le transporteur, lesquels seraient liés par sa décision.

arrangements between carriers under a confidential rate contract.

Question 3

3. Should railways and shippers continue to be able to participate in agreed charges? If so, should the statutory provisions be amended?

We recommend the following:

Railways and shippers should have the ability to continue to participate in agreed charges. Section 32(2) of the *Transport Act* should be repealed. Furthermore, section 32(1) of that *Act* should be amended so that rail carriers participating in agreed charges become subject to the provisions of the *Railway Act*.

Question 4

4. Should the complaint and appeal process with respect to railway pricing activities continue in the present form?

We recommend the following:

Section 23 of the *National Transportation Act* should be retained in a modified form, i.e.
- the requirement to establish a *prima facie* case should be eliminated, and
- the Commission should have the discretion to conduct either a public or file hearing during its investigation, depending upon the complexity and nature of a particular application.

Provision for a new process of commercial rate resolution should be enacted whereby the final position of either the shipper or carrier could be selected by an appointed member of the Commission and made binding on both parties.

Il faudrait prévoir dans la *Loi* un système de réparation en cas de différends au sujet d'augmentation de taux.

a) Faut-il prévoir une procédure d'appel à l'égard des contrats confidentiels s'ils sont permis?

Voici notre recommandation:

Aucune procédure d'appel ne devrait être prévue à l'égard des contrats confidentiels, s'ils sont permis;

b) Faut-il prévoir une procédure d'appel pour les expéditeurs qui se considèrent dépendants à l'égard:

(i) d'un mode de transport;
(ii) d'un transporteur?

Voici notre recommandation:

L'article 278 de la *Loi sur les chemins de fer* devrait être abrogé.

Question 5

5. Les compagnies devrait-elles continuer à être tenues de remplir leurs obligations en tant que transporteurs publics dans le cadre d'un nouveau milieu de réglementation?

Voici notre recommandation:

Les compagnies ferroviaires devraient continuer à être tenues de remplir leurs obligations en tant que transporteurs publics.

Question 6

6. Les expéditeurs et les chemins de fer devraient-ils obtenir l'approbation de la Commission pour convenir de limiter leur responsabilité? Sinon, les chemins de fer devraient-ils être tenus de déposer ces accords auprès de la Commission?

Voici notre recommandation:

L'article 294 de la *Loi sur les chemins de fer* devrait être modifié de façon à permettre aux expéditeurs et aux

Legislation provision should be made for reparations in the event of disputes over rate increases.

(a) Should there be an appeal process on confidential contracts if they are permitted?

We recommend the following:

No appeal process should be afforded in respect of a confidential rate contract, if such is permitted;

(b) Should there be an appeal process available to shippers who consider themselves captive to:

i) one mode
ii) one carrier

We recommend the following:

Section 278 of the *Railway Act* should be repealed.

Question 5

5. Should the railways continue to be required to perform common carrier obligations under a changed regulatory environment?

We recommend the following:

Railways should continue to be required to perform their common carrier obligations.

Question 6

6. Should Commission approval be required for agreements between shippers and railways to limit liability? If not, should the railways be required to file such agreements with the Commission?

We recommend the following:

Section 294 of the *Railway Act* should be amended so that when shippers and railways agree to limit liability, they

compagnies ferroviaires de conclure, sans l'approbation de la C.C.T., des accords en vue de limiter leur responsabilité, à condition que les compagnies ferroviaires déposent lesdits accords auprès de la Commission.

Autres recommandations

7. Si nos recommandations sont acceptées, la Commission devrait exercer une surveillance continue pour évaluer l'incidence de leur mise en vigueur et un examen statutaire devrait avoir lieu dans les trois (3) ans suivant la date de leur mise en vigueur.

will not be required to obtain Commission approval but, such agreements will have to be filed with the Commission.

Other Recommendations

7. Should our recommendations be accepted, the impact of implementing same should be continuously monitored by the Commission and a statutory review be required in three (3) years from the date of such implementation.

INDEX

Page

ACQUISITION

Projet d'acquisition de toutes les actions d'une compagnie de camionnage 189

Projet d'acquisition d'actions d'une compagnie de navigation. 303

COMITÉ DE REVISION

Révision d'une ordonnance rendue par le Comité des transports par chemin de fer - Si le Comité avait commis une erreur de droit et de compétence lorsqu'il a interprété l'article 7 du Règlement sur le calcul des frais ferroviaires - Taux compensatoires - Règle audi alteram partem. 233

Révision d'une décision du Comité des transports par chemin de fer - Si le Comité avait commis une erreur de droit et de juridiction relativement à la désignation des embranchements tributaires du transport du grain ainsi qu'à l'établissement du barème tarifaire aux termes des articles 39 et 40 de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, S.C. 1980-81-82-83, chap. 168. 246

Révision d'une ordonnance rendue par le Comité des transports par chemin de fer - Si le Comité avait commis une erreur de droit en ne motivant pas sa décision. 286

Révision d'une décision du Comité des transports par véhicule à moteur - Si le Comité avait commis une erreur de droit en interprétant le Règlement sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique et le rôle de la Commission. 292

COMPÉTENCE

Pouvoir de la Commission canadienne des transports aux termes de l'article 23 de la Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, chap. 52. 314

Pouvoir de réglementation de la Commission canadienne des transports relativement à la détermination du coût du capital de certaines compagnies ferroviaires. 560

CONCURRENCE

Si le projet de transfert d'une compagnie en faillite restreindrait indûment la concurrence. 3

En vertu de la "Nouvelle politique aérienne du Canada", le Comité des transports aériens doit désormais tenir compte des avantages possibles d'une concurrence accrue lorsqu'il examine une demande de permis visant la prestation des services aériens dans les marchés déjà établis du sud du Canada. 36

	Page
En vertu du Rapport final du Comité des transports aériens intitulé "Les services aériens des régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats?", le Comité des transports aériens doit accorder plus de poids aux avantages possibles d'une concurrence accrue lorsqu'il examine une demande de services aériens visés audit rapport.	64
Le processus de sélection d'un transporteur aérien visant l'exploitation d'un service aérien commercial de la classe 9-2 international régulier est basé sur la capacité de concurrencer efficacement les transporteurs américains.	72
Processus de sélection d'un transporteur aérien selon sa capacité de concurrencer efficacement les transporteurs américains.	87
Vu les directives du ministre des Transports relativement à la réglementation des services aériens dans le Nord, le Comité des transports aériens n'a pas tenu compte des avantages possibles d'une concurrence accrue lors de l'évaluation d'une requête visant lesdits services.	109
Si la modification proposée offrait les avantages d'une concurrence accrue au public voyageur.	127
Évaluation de requêtes visant des services aériens nord/sud en tenant compte du critère de la commodité et des besoins du public ainsi que des avantages d'une concurrence accrue pour le public.	140
Processus de sélection d'un transporteur aérien selon les transporteurs américains.	160
Si le Comité des transports par véhicule à moteur devait rejeter le projet d'acquisition d'une compagnie de camionnage au motif que la transaction restreindrait la concurrence.	189
Si le Comité des transports par eau pouvait refuser de reconnaitre le projet d'acquisition d'une compagnie de navigation au motif que la transaction restreindrait la concurrence.	303
Nécessité de maintenir la réglementation économique des services de transport maritime dans le réseau du lac Athabasca fondée sur l'accroissement de la concurrence.	411
Si l'acquisition proposée restreindrait indûment la concurrence.	546
Si le trafic ferroviaire d'importation/exportation outre-mer passant par les ports canadiens, où les terminus et les installations de transbordement sont desservis par un seul transporteur ferroviaire, devait jouir de services ferroviaires compétitifs.	680

Page

INTÉRÊT PUBLIC

Si le projet de transfert d'une compagnie en faillite portait préjudice à l'intérêt public. 3

Si la requérante d'un permis d'exploitation de services aériens commerciaux d'affrètement (classe 4) et d'affrètement international (classe 9-4) devait démontrer que les services proposés sont requis pour l'intérêt et la commodité du public aux termes du paragraphe 16(3) de la Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A-3. 20

Le Comité des transports aériens doit accorder plus de poids aux avantages possibles d'une concurrence accrue lorsqu'il examine le critère de la commodité et des besoins du public pour la prestation de services dans les marchés déjà établis du sud du Canada. 36

Le Comité des transports aériens doit accorder plus de poids aux avantages possibles d'une concurrence accrue pour déterminer la commodité et les besoins présents et futurs du public lorsqu'il étudie une demande de permis pour un service aérien visé au Rapport intitulé "Les services aériens des régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats?" 64

Le processus de sélection d'un transporteur aérien visant l'exploitation d'un service aérien commercial de la classe 9-2 international régulier est basé sur la capacité de desservir le public. 72

Processus de sélection d'un transporteur aérien selon sa capacité de desservir le public. 87

Vu les directives du ministre des Transports relativement à la réglementation des services aériens dans le Nord, le Comité des transports aériens n'a tenu compte que du critère de la commodité et de la nécessité du public lors de l'évaluation d'une requête visant lesdits services. 109

Si la modification proposée procurait des avantages possibles au public par le truchement d'une concurrence accrue. 127

Evaluation des requêtes visant des services aériens nord-sud en tenant compte du critère de la commodité et des besoins du public ainsi que des avantages d'une concurrence accrue pour le public. 140

Processus de sélection d'un transporteur aérien selon sa capacité de desservir le public. 160

Si le Comité des transports par véhicule à moteur devait rejeter le projet d'acquisition d'une compagnie de camionnage au motif que la transaction porterait préjudice à l'intérêt public. 189

Si le Comité des transports par eau pouvait refuser de reconnaître le projet d'acquisition d'une compagnie au motif qu'il porterait préjudice à l'intérêt public. 303

Page

Si la méthode actuelle d'exploitation du train de meulage de la Speno Rail Services Company, le RMS-1, respectait la sécurité des employés de chemin de fer et celle du peuple canadien. 421

Si des taux spéciaux de manoeuvre inter-service aux terminus de Montréal-Est nuisait à l'intérêt public. 450

Signification de la notion d'intérêt public aux termes de l'article 120 de la Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2. 463

Si l'acquisition proposée portait préjudice à l'intérêt public. 546

Considération du facteur de l'intérêt public relativement au transport des marchandises dangereuses par chemin de fer dans les régions portuaires de Vancouver et de Victoria. 574

INTERPRÉTATION

Interprétation de l'article 7 du Règlement sur le calcul des frais ferroviaires. 233

Interprétation des articles 39 et 40 de la Loi sur le transport du grain de l'ouest, S.C. 1980-81-82-83, chap. 168. 246

Interprétation du Règlement sur les subventions au transport des marchandises dans la Région Atlantique. 292

Interprétation du terme "recommandation" à l'article 23 de la Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, chap. 52. 314

Interprétation du terme "mécanicien" au paragraphe 238(3) de la Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2. 421

Interprétation des termes "point de division" et "gare ou station", et signification des mots "déplacer, fermer et abandonner" selon l'article 120 de la Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2. 463

JUSTICE NATURELLE

Si le Comité des transports par chemin de fer a enfreint la règle audi alteram partem. 233

PROCÉDURE

Motion de non-lieu. 495

Page

TARIF

Réglementation et dépôt des tarifs relativement aux services de transport par eau sur le fleuve Mackenzie et dans l'Arctique de l'Ouest. 356

Si le tarif proposé était juste et raisonnable selon l'article 23 de la Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, chap. 52. 328

Augmentation des tarifs de marchandises relativement au transport commercial par eau dans le réseau du lac Athabasca. 411

Si les tarifs proposés étaient justes et raisonnables selon l'article 23 de la Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, chap. 52. 314

TRANSPORT AÉRIEN

Faillite - Avis d'un projet de transfert d'un service aérien commercial de la classe 3 entre points déterminés - Demande de permis visant l'exploitation d'un service aérien commercial régulier de la classe 2 entre points déterminés - Concurrence - Intérêt public. 3

Demande de permis visant l'exploitation de services aériens commerciaux d'affrètement (classe 4) et d'affrètement international (classe 9-4) - Intérêt public. 20

Modification de permis en y ajoutant certains points - Avantages possibles d'une concurrence accrue - Intérêt public. 36

Modification de permis afin d'offrir un service sans escale - Avantages possibles d'une concurrence accrue - Intérêt public. 64

Demande d'un permis visant l'exploitation d'un service aérien commercial de la classe 9-2 (international régulier entre points déterminés) - Processus de sélection d'un transporteur aérien - Concurrence - Intérêt public. 72

Demandes de permis visant l'exploitation d'un service aérien commercial de la classe 9-3 (international entre points déterminés) et un service aérien commercial de la classe 9-2 (international régulier entre points déterminés) - Sélection d'un transporteur aérien - Concurrence - Intérêt public. 87

Demande de permis visant l'exploitation d'un service aérien commercial de la classe 2 (régulier entre points déterminés) dans les régions éloignées et du Nord - Intérêt public - Concurrence. 109

Modification de permis en y ajoutant certains points - Avantages possibles d'une concurrence accrue - Intérêt public. 127

Page

Modification de permis - Avantages possibles d'une concurrrence accrue - Intérêt public. 140

Demande de permis visant l'exploitation d'un service aérien commercial de la classe 9-2 (international régulier entre points déterminés) et de la classe 9-3 (international entre points déterminés) - Sélection d'un transporteur - Concurrence - Intérêt public. 160

TRANSPORT PAR CHEMIN DE FER

Enquête sur l'exploitation du matériel de meulage des rails de la Speno Rail Services Co. sur les voies du CN, en vertu de l'article 81 de la Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17 - S'il y a infraction aux Règles de la Commission canadienne des transports - Intérêt public. 421

Autorisation d'interjeter appel des taux spéciaux de manoeuvre inter-service aux terminus de Montréal-Est - Intérêt public. 450

Modifications projetées à l'exploitation ferroviaire d'un service de train de marchandises - Interprétation des termes "point de division et gare ou station" - Signification des mots "déplacer, fermer et abandonner" aux termes de l'article 120 de la Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2 - Intérêt public. 463

Exploitation et essaie des trains sans fourgon de queue - Motion de non-lieu - Fardeau de preuve - Norme de la preuve - Sécurité publique - Facteurs économiques. 495

Projet d'acquisition - Intérêt public - Concurrence. 546

Méthode d'établissement du coût du capital - Compétence de la Commission canadienne des transports. 560

Transport de marchandises dangereuses dans les régions portuaires de Vancouver et de Victoria - Intérêt public - Incidences sur l'être humaine, l'écosystème marin et l'environnement. 574

Étude sur le trafic intérieur et le trafic d'importation- exportation en vertu des articles 22 et 48 de la Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17 - Trafic international transfrontalier - Concurrence. 680

TRANSPORT PAR EAU

Projet d'acquisition d'un intérêt dans les affaires d'une compagnie de transport maritime - Intérêt public - Concurrence. 303

Page

Projet d'augmentation des tarifs de droits de pilotage - Compétence de la Commission canadienne des transports aux termes de l'article 23 de la Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, chap. 52 - Interprétation. 314

Projet de tarif des droits de pilotage - Si le tarif proposé était juste et raisonnable selon l'article 23 de la Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, chap. 52. 328

Enquête sur les services de transport par eau sur le fleuve Mackenzie et dans les eaux canadiennes de l'Arctique de l'Ouest - Permis - Tarifs - Horaires de services - Rapport de statistiques - Plaintes - Amendes. 356

Enquête sur le transport commercial par eau dans le réseau du lac Athabasca - Tarifs marchandises - Services - Installations portuaires - Réglementation - Concurrence. 411

TRANSPORT PAR VÉHICULE A MOTEUR

Avis d'un projet d'acquisition d'un intérêt dans une entreprise de camionnage - Concurrence - Intérêt public. 189

INDEX

Page

ACQUISITION

Proposed acquisition of all shares of a trucking firm. 189

Proposed acquisition of shares of a shipping company. 303

AIR TRANSPORT

Bankruptcy - Notice of application for authority to transfer a Class 3 Specific Point commercial air service - Application for authority to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service - Competition - Public interest. 3

Application for authority to operate Class 4 Charter and Class 9-4 International Charter commercial air services - Public interest. 20

Amendment to licences by adding certain points - Potential benefits of increased competition - Public interest. 36

Amendment to licence to offer a non-stop service - Potential benefits of increased competition - Public interest. 64

Application for authority to operate a Class 9-2 International Regular Specific Point commercial air service - Selection process of an air carrier - Competition - Public interest. 72

Application for authority to operate a Class 9-3 International Specific Point commercial air service and a Class 9-2 International Regular Specific Point commercial air service - Selection of an air carrier - Competition - Public interest. 87

Application for authority to operate a Class 2 Regular Specific Point commercial air service in Northern and remote areas - Public interest - Competition. 109

Amendment to licence by adding certain points - Potential benefits of increased competition - Public interest. 127

Amendment of licence - Potential benefits of increased competition - Public interest. 140

Application for authority to operate a Class 9-2 International Regular Specific Point commercial air service and a Class 9-3 International Specific Point commercial air service - Selection of a carrier - Competition - Public interest. 160

	Page
COMPETITION	
Whether the proposed transfer of commercial services from a bankrupt air carrier would unduly restrict competition.	3
In view of the "New Canadian Air Policy", the Air Transport Committee must give much greater weight to the potential benefits of increased competition when it studies an application for services proposed in mature markets in Southern Canada.	36
In view of the Final Report on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas, the Air Transport Committee must place much greater emphasis on the benefits of increased competition in assessing a licence application for a proposed service as envisaged in the said Report.	64
Selection process of an air carrier to operate a Class 9-2 International Regular Specific Point commercial air service is based upon the ability to compete effectively with U.S. carriers.	72
Selection process of an air carrier based upon the ability to compete with United States carriers.	87
As requested by the Minister of Transport with respect to the Northern air services, the Air Transport Committee did not place greater emphasis on the benefits of increased competition in assessing a licence application pertaining to such services.	109
Whether the proposed modification would increase competition and would benefit the travelling public.	127
Assessment of applications pertaining to North/South air services should be based on the criterion of public convenience and necessity as well as the benefit of increased competition for the public.	140
Selection process of an air carrier based upon the ability to compete with United States carriers.	160
Whether the Motor Vehicle Committee should disallow the proposed acquisition of a trucking firm on the ground that the transfer would unduly restrict competition.	189
Whether the Water Transport Committee should disallow the proposal to acquire a shipping company on the ground that the transfer would unduly restrict competition.	303
Need for economic regulation in the Lake Athabaska system based on increased competition.	411
Whether the proposed acquisition would unduly restrict competition.	546

Page

Whether rail traffic through Canadian ports, where terminals or trans-shipment facilities are served by only a single railway carrier, should be provided with competitive rail services. 680

INTERPRETATION

Interpretation of section 7 of the Railway Costing Regulations. 233

Interpretation of sections 39 and 40 of the Western Grain Transportation Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 168. 246

Interpretation of the Atlantic Region Freight Assistance Regulations. 292

Interpretation of the word "recommendation" pursuant to section 23 of the Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52. 314

Interpretation of the word "engineer" in subsection 238(3) of the Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2. 421

Interpretation of the words "divisional point" and "station", and meaning of the words "remove, close and abandon" pursuant to section 120 of the Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2. 463

JURISDICTION

Jurisdiction of the Canadian Transport Commission pursuant to section 23 of the Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52. 314

Jurisdiction of the Canadian Transport Commission pertaining to the determination of the cost of capital for certain railway companies. 560

MOTOR VEHICLE TRANSPORT

Notice of a proposal to acquire an interest in the business of a trucking firm - Competition - Public interest. 189

NATURAL JUSTICE

Whether the Railway Transport Committee breached the rule of audi alteram partem. 233

	Page
PROCEDURE	
Motion to dismiss.	495
PUBLIC INTEREST	
Whether the proposed transfer of commercial services from a bankrupt air carrier would be prejudicial to the public interest.	3
Whether the applicant seeking authority to operate Class 4 Charter and Class 9-4 International Charter commercial air services must comply with the provisions of subsection 16(3) of the Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3, which requires that evidence of public convenience and necessity be established.	20
The Air Transport Committee must give much greater weight to the potential benefits of increased competition in the determination of public convenience and necessity for services proposed in mature markets in Southern Canada in view of the "New Canadian Air Policy".	36
The Air Transport Committee must place much greater emphasis on the benefits of increased competition in the determination of present and future public convenience and necessity in assessing a licence application as envisaged in the Report on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas.	64
Selection process of an air carrier to operate a Class 9-2 International Regular Specific Point commercial air service is based upon the ability to serve the public.	72
Selection process of an air carrier based upon the ability to serve the public.	87
As requested by the Minister of Transport with respect to the Northern air services, the assessment of an application for such services was based on the criterion of public convenience and necessity.	109
Whether the proposed amendment would greatly benefit the public through increased competition.	127
Assessment of application with respect to North/South air services based on the criterion of public convenience and necessity as well as on the benefit of increased competition for the public.	140
Selection process of an air carrier based upon the ability to serve the public.	160
Whether the Motor Vehicle Committee should disallow the proposal to acquire a trucking firm on the ground that it would be prejudicial to the public interest.	189

Page

Whether the Water Transport Committee should disallow the proposal to acquire a company on the ground that the transfer would be prejudicial to the public. 303

Whether the present method of operating the rail grinding machine owned by Speno Rail Services Company, the RMS-1, was secure enough to ensure the safety of the railway employees and the public. 421

Whether the interswitching rate at Montreal East End Terminals would be prejudicial to the public interest. 450

Meaning of the terms "public interest" under section 120 of the Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2. 463

Whether the proposed acquisition would be prejudicial to the public interest. 546

Consideration of the public interest criterion pertaining to the transportation of dangerous commodities by rail in the Vancouver and Victoria waterfront area. 574

RAILWAY TRANSPORT

Investigation of the operation of rail grinding equipment owned by Speno Rail Services Co. on CN's property, pursuant to section 81 of the National Transportation Act, S.R.C. 1970, c. N-17 - Whether violations of the Canadian Transport Commission's Rules - Public interest. 421

Leave to appeal special interswitching rates at Montreal East End Terminals - Public interest. 450

Proposed rail operational changes relating to a freight train service - Construction of the words "divisional point" and "station" - Meaning of the words "remove, close, and abandon" pursuant to section 120 of the Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2 - Public interest. 463

Operation and testing of cabooseless trains - Motion to dismiss the application - Burden of proof - Standard of proof - Public safety - Economic factors. 495

Proposed acquisition - Public interest - Competition. 546

Cost of capital methodology - Jurisdiction of the Canadian Transport Commission. 560

Transportation of dangerous commodities in the Vancouver and Victoria waterfront areas - Public interest - Risks to human life, marine life and the environment. 574

Page

Inquiry into Canadian domestic and import/export rail traffic under sections 22 and 48 of the National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17 - International (transborder) traffic - Competition. 680

REVIEW COMMITTEE

Review of a Railway Transport Committee Order - Whether the Committee erred on a question of law and jurisdiction by interpreting and applying section 7 of the Railway Costing Regulations - Compensatory rates - Rule of audi alteram partem. 233

Review of a Railway Transport Committee Decision - Whether the Committee erred on a question of law and jurisdiction with respect to the application of sections 39 and 40 of the Western Grain Transportation Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 168, as to the designation of grain dependent branch lines and the prescription of the annual rate scale. 246

Review of a Railway Transport Committee Order - Whether the Committee erred in law when it failed to give adequate reasons for its decision. 286

Review of a Motor Vehicle Transport Committee Decision - Whether the Committee erred in law when it interpreted the Atlantic Region Freight Assistance Regulations and the role of the Commission. 292

TARIFF

Rate regulation and filing of tariffs relating to water transport services on the Mackenzie River and in the Western Arctic. 356

Whether the proposed tariff was fair and reasonable pursuant to section 23 of the Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52. 328

Increase of freight rates tariffs relating to commercial water transportation in the Lake Athabaska System. 411

Whether the proposed tariffs were fair and reasonable pursuant to section 23 of the Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, chap. 52. 314

WATER TRANSPORT

Proposed acquisition of an interest in the business of a shipping company - Public interest - Competition. 303

Page

Proposed tariff of pilotage charges - Jurisdiction of the Canadian Transport Commission pursuant to section 23 of the Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52 - Interpretation. 314

Proposed tariffs of pilotage charges - Whether the proposed tariff was fair and reasonable pursuant to section 23 of the Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52. 328

Inquiry into the water transport services on the Mackenzie River and in the Western Arctic - Licences - Tariffs - Schedules of services - Statistical reports - Complaints - Fines. 356

Inquiry into commercial water transportation in the Lake Athabaska System - Freight rates tariffs - Services - Terminal facilities - Regulation - Competition. 411